

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa

Aleksi Heinilä ja Susanna Wähä



Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa

Aleksi Heinilä ja Susanna Wähä

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 27 | 2013

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune
Kansikuva: Susanna Wähä

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4222-2 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

SISÄLLYS

I Johdanto	5
1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana maankäytön suunnittelujärjestelmää	5
1.2 Valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille asetetut tavoitteet	7
1.3 Selvityksen aineisto ja tarkastelutapa	7
2 Korkeimman hallinto-oikeuden valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva ratkaisukäytäntö	10
2.1 Maakuntakaavaratkaisut	10
2.1.1 Elinympäristön laatua ja ympäristöhäiriöitä koskevat maakuntakaavaratkaisut	10
2.1.2 Yhdyskuntarakennetta ja palveluita koskevat maakuntakaavaratkaisut	15
2.1.3 Yhteysverkostoja koskevat maakuntakaavaratkaisut	22
2.1.4 Kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevat maakuntakaavaratkaisut	24
2.1.5 Muita tavoitteita koskevat maakuntakaavaratkaisut	29
2.1.6 Maakuntakaavaratkaisut, joissa ei käsitelty valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita	30
2.2 Yleiskaavaratkaisut	31
2.2.1 Kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevat yleiskaavaratkaisut	31
2.2.2 Muita tavoitteita koskevat yleiskaavaratkaisut	42
3 Johtopäätökset	48
3.1 Selvityksen aineisto ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	48
3.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana MRL:n järjestelmää	50
3.3 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöllinen merkitys ratkaisukäytännössä	52
Kuvailulehti	54
Presentationsblad	55

1 Johdanto

1.1

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana maankäytön suunnittelujärjestelmää

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 4.4 §:n mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jäljempänä myös VAT). MRL 22.2 §:n mukaan ne voivat koskea asioita, joilla on 1) aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys, 2) merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön taikka 3) valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon MRL:n 1 §:ssä säädetyt yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetyt erityiset alueiden käytön suunnittelulle asetetut tavoitteet (MRL 22.3 §). Aiempaan rakennuslakiin (370/1958, RakL) vastaavaa valtakunnan tason suunnitteluvälinettä ei sisältynyt eli kyse on RakL:iin verrattuna uudesta alueidenkäytön ohjauksen välineestä.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on valtion viranomaisiin kohdistuva, niin sanottu viranomaisvaikutus. Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta (MRL 24.1 §). Säännös on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, mutta valtion eri sektoriviranomaisten kulloisenkin erityislain mukaisia päätöksiä ei voitane esimerkiksi muutoksenhaun kautta kumota sillä perusteella, että päätöksenteossa ei olisi huomioitu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita MRL 24.1 §:n edellyttämällä tavalla. Tämä velvoite jää siten juridisesti tarkasteltuna jossain määrin periaatteelliseksi.

Varsinaisesti VAT:t konkretisoituvat alemmanasteisessa alueidenkäytön suunnittelussa. MRL 24.2 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtakunnalliset tavoitteet ovat sanallisia ja niiden on tarkoitettu konkretisoituvan eri maankäyttömuotoja koskeviksi varauksiksi maakunta- ja kuntatason kaavoissa. Kiintein yhteys valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on maakuntakaavoitukseen. Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa on vielä erikseen säädetty, että maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin 24 §:ssä säädetään (MRL 28.1 §).¹

¹ HE 101/1998 vp, yleisperustelut.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siis alueiden käytön suunnittelu-järjestelmän ylin, valtakunnallinen taso. Niiden on tarkoitettu konkretisoivan maan-käyttö- ja rakennuslain tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia ja ne pyrkivät varmistamaan valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottamisen kaavoituksessa. Tavoitteita voidaan siten kuvata kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineeksi valtakunnallisesti merkittävissä alueidenkäytön kysymyksissä. Maakuntakaavoitus on edellä kuvatulla tavalla keskeinen väline tavoitteiden toteuttamisessa, mutta ne ulottavat vaikutuksensa eriasteisesti kaikille kaavatasoille.²

Valtioneuvosto hyväksyi 30.11.2000 ensimmäiset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tavoitteita on kertaalleen tarkistettu ja tarkistettut tavoitteet tulivat voimaan 1.3. 2009. Keskeisimpänä teimana tarkistuksessa olivat ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävät tavoitteet sekä ilmas-tonmuutokseen sopeutuminen. Toisena keskeisenä tavoitteena tarkistuksessa oli pyrkiä lisäämään tavoitteiden velvoittavuutta, mikä näkyy tarkistetuissa tavoitteissa monien tavoitteiden osalta aiempaa täsmällisemmin velvoittavina sanamuotoina. Tarkistamispäätöksen voimaan tullessa valmisteilla ollut kaava on kuitenkin voitu hyväksyä tarkistamispäätöksen estämättä, mikäli kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ennen tarkistamispäätöksen voimaantuloa. Tämän selvityksen aineiston perusteella ei ole mahdollista vielä arvioida tarkistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Korkeimman hallinto-oikeuden uusimmissa valtakunnallisiin alueiden-käyttötavoitteisiin liittyvissä päätöksissä on kyllä todettu uudistettujen tavoitteiden voimaantulo, mutta esimerkiksi tarkistamisen jälkeen hyväksyttyjä maakuntakaavoja on aineistossa vain kolme kappaletta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin sen perusteella, minkälaisia vaikutuksia niillä on tarkoitettu olevan. Kyse on VAT-päätökseen itseensä sisältyvästä rakenteellisesta ratkaisusta. VAT-päätöksen mukaan yleistavoitteisiin on tarkoitettu sovellettavaksi MRL 24.2 §:ssä määriteltyjä, alueiden-käytön suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia vain yleispiirteisen kaavoituksen osalta. Yleistavoitteita ei siten ole tarkoitettu käytettäväksi asemakaavojen eikä rakentamista ja maankäyttöä tietyllä alueella suoraan ohjaavien yleiskaavojen sisällön oikeudelliseen arviointiin. Erityistavoitteisiin sen sijaan on tarkoitettu sovellettavaksi MRL 24.2 §:ssä määriteltyjä, alueidenkäytön suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia kaikkien kaavojen osalta, mikäli tavoitetta ei ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa. Erityistavoitteet on kohdistettu yksittäisissä tavoitteissa esimerkiksi "alueidenkäyttöön", "alueidenkäytön suunnitteluun", "maakuntakaavoitukseen" tai "yleis- ja asemakaavoitukseen".

Huomattava osa tavoitteista on kohdennettu koskemaan maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta. Näillä tavoitteilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta kuntakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon maakuntakaavoituksessa. Tämän jälkeen ne tulee ottaa huomioon kuntien kaavoituksessa maakunta-kaavan ohjausvaikutuksen kautta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaisesti. Saman periaatteen mukaisesti myöskään tavoitteilla, jotka on kohdennettu koskemaan yleiskaavoitusta, ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta asemakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon yleiskaavoituksessa.³ Asemakaavoituksessa tällainen tavoite siis toteutuu yleiskaavan ohjausvaikutuksen kautta.

² Ks. esim. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 9. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

³ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000, luku 6 (tavoitteiden oikeusvaikutukset).

Valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille asetetut tavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat siis uusi alueiden käyttöä koskeva ohjausväline, jota ei aiempaan kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön sisältynyt. Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä kullekin maankäytön suunnittelun tasolle pyrittiin löytämään aiempaa selkeämmin oma tehtävänsä. Tarkoituksena oli, että asiat tulisivat ratkaistuksi sillä tasolla, jolle ne luontevasti kuuluvat. Valtakunnallisella tasolla oli toisin sanoen tarkoitus asettaa alueiden käyttöä koskevia yleisluontoisia valtakunnallisia tavoitteita ja maakuntatasolla oli tarkoituksena keskittyä maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin. Muilta osin päätöksentekoa oli tarkoitus siirtää kuntien vastuulle.⁴

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pyrkimyksenä on lain esitöiden mukaan edistää lain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Valtakunnallisten tavoitteiden avulla pyritään myös turvaamaan kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ja parantamaan mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Tavoitteilla pyritään turvaamaan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.⁵

Tavoitteena oli näin ollen luoda väline, jolla valtakunnalliset tavoitteet tulisivat huomioiduiksi ja toteutetuiksi maakunnallisessa ja kuntatason maankäytön suunnittelussa. Sisällöllisesti tavoiteltiin vaikuttamista erityisesti niihin näkökohtiin, jotka on mainittu MRL 22.2 §:ssä, toisin sanoen seikkoihin, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta ylimaakunnallista tai kansainvälistäkin merkitystä, merkittävää vaikutusta kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön taikka valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyys, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.⁶

Tavoitteena oli toisaalta myös yleisemmin pyrkiä välittämään maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita varsinaiseen maankäytön suunnitteluun kaavojen sisältövaatimusten ohella. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleisen, sekä sisällöllisen että menettelyllisen elementin sisältävän tavoitesäännöksen ohella lain 5 §:ään on sisällytetty erityiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Luettelo on yhtäältä hyvin laaja, mutta toisaalta varsin yleispiirteinen muistuttaen näin ollen paljon erityisesti yleispiirteisten kaavojen sisältövaatimuksia, joiden on tarkoitus toteuttaa näitä tavoitteita.

Selvityksen aineisto ja tarkastelutapa

Maakuntakaavoilla on edellä kuvatulla tavalla keskeinen rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa, toisin sanoen valtakunnallisten intressien alueellisessa osoittamisessa ja niiden välittämisessä kuntien suunnitteluun. Maakuntakaavaratkaisuilla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan maakunnallisiksi ja seudullisiksi alueidenkäyttöä koskeviksi ratkaisuuksi, joiden puolestaan tulee toteutua kuntien kaavoituksessa. Kuntatasolla taas yleiskaava on tärkein

⁴ HE 101/1998 vp, yleisperustelut.

⁵ HE 101/1998 vp, 22 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

⁶ Merkittävä vaikutus esimerkiksi aluerakenteeseen ja sen taloudellisuuteen on vähittäiskaupan suuryksiköillä ja niiden sijainninohjauksella, jotka ovat keskeisesti esillä erityisesti jäljempänä käsiteltävissä maakuntakaavaratkaisuissa.

väline valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Yleispiirteinen kaavoitus (yleis- ja maakuntakaavat) on myös se osa maankäytön suunnittelujärjestelmää, johon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleistavoitteiden on tarkoitettu kohdistavan vaikutuksensa.⁷ Erityistavoitteet kohdistuvat kaikkiin kaavamuotoihin, mutta maakuntakaavoitus on myös keskeisin erityistavoitteiden kohde.

Selvityksessä on tarkasteltu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Selvityksen aineistona on käytetty korkeimman hallinto-oikeuden MRL:n mukaisia maakuntakaavoja koskevia ratkaisuja sekä otosta vuosien 2005-2011 aikana KHO:n ratkaisemista yleiskaavavaavavalituksista. Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut mainittuna aikana 160 yleiskaavoja koskevaa asiaa. Näistä vain 18 tapauksessa eli noin 11 %:ssa KHO:n yleiskaavaratkaisuja asiaa on käsitelty myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta.⁸ Tätä osuutta voidaan sanoa vähäiseksi. Syynä lienee osaltaan se, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta keskeisin väline on maakuntakaavoitus (jossa VAT:t ovat säännönmukaisemmin esillä ja joiden sisältövaatimuksissa on suoraan viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin) ja toisaalta se, että korkeimman hallinto-oikeuden puheena olevista yleiskaavaratkaisuista merkittävä määrä (80 eli 50 %) on ollut rakentamista suoraan ohjaavia (käytännössä ranta-) yleiskaavoja, joissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksen voidaan arvioida olevan vähäisempi sekä edellä mainituista muodollisista syistä että myös sisällöllisesti. Myös rakentamista suoraan ohjaavilla yleiskaavoilla on merkitystä muun ohella tavoitteiden käsittelemien luonnon ja kulttuuriarvojen ja yhdyskuntarakenteen näkökulmasta, mutta VATeihin liittyvät kysymykset eivät välttämättä nouse tällaisia kaavoja koskevissa muutoksenhakutilanteissa keskeiseen asemaan kuin kohtuullisen harvoin.⁹ Kun vielä otetaan huomioon, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käsittely tuomioistuimen ratkaistavana olevassa kaava-asiassa riippuu valitusten sisällöstä, ei ole varsinaisesti yllättävää että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat aineiston yleiskaavoissa olleet esillä varsin harvoin.

Maakuntakaavoja koskevia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajalta on 20 kappaletta. Näissä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet esiintyvät valitusperusteina varsin säännönmukaisesti. VATien asema maakuntakaavapäätöksiin liittyvässä muutoksenhaussa johtunee paitsi siitä, että VATit on kirjattu suoraan maakuntakaavan sisältövaatimukseen, ja siitä, että maakuntakaavojen vahvistamispäätöksissä VATit ovat keskeisessä roolissa erityisesti kiistanalaisissa asioissa (kuten kaupan sijainninohjaus). Toisaalta kaikissa maakun-

⁷ Yleistavoitteiden ei siis ole tarkoitettu ulottavan vaikutustaan asemakaavojen ohella myöskaan suoraan rakentamista ohjaaviin yleiskaavoihin, joista määrällisesti keskeisen osan muodostavat MRL 72 §:n mukaiset rantarakentamista ohjaavat yleiskaavat. Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan yleiskaavalla voidaan ohjata suoraan rakentamista tietyin edellytyksin myös kyläalueilla (MRL 44.2 §:n mukaisesti) sekä tuulivoimarakentamista MRL 10 a luvun mukaisesti.

⁸ Luokittelu on tältä osin väistämättä rajatapausten osalta hieman tulkinnanvarainen. MRL 24.2 § saattaa olla mainittu tuomioistuimen perustelujen säännösluettelossa (joissa on aukikirjoitettu ratkaistavaan asiaan liittyviä säännöksiä), mutta muutoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei välttämättä ole kuitenkaan käsitelty ratkaisuihin lainkaan. Myös siltä osin kuin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet esillä hallinto-oikeudessa mutta jatkovalitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen eivät ole koskeneet asiaa näiltä osin (jolloin KHO ei ole tarkastellut asiaa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyviltä osin), tuomioistuinratkaisuja ei ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti jäljempänä kuvatulla tavalla. Aineistona on ollut nimenomaisesti KHO:n valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva ratkaisukäytäntö.

⁹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät muun ohella, että alueidenkäytön suunnittelussa rantaan tukeutuva loma-asutus on suunniteltava siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen sekä loma-asumisen viihtyisyys (ennen tarkistusta tavoitteessa puhuttiin suunnittelemisen sijasta mitoittamisesta). Näiden vaatimusten voidaan kuitenkin ajatella sisältyvän jo MRL 73 §:ssä näille kaavoille asetettuihin sisältövaatimukseen ja niihin perustuvaan oikeuskäytäntöön. Toisaalta tavoite on ilmaistu varsin suppeasti ja ylimalkaisesti, jolloin sen käytännön vaikuttavuus voidaan tämän selvityksen johtopäätöstenkin valossa arvioida heikommaksi kuin jonkin yksityiskohtaisemmin ja velvoittavammin ilmaistun tavoitteen.

takaavaratkaisuissaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät nouse eri syistä johtuen esiin.

Jokaisesta maakuntakaavapäätöksestä on jäljempänä esitetty tiivistelmät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisen näkökulmasta. Yleiskaavoista on jäljempänä tiivistelmät siltä osin kuin niissä on käsitelty valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Ratkaisut on pyritty ryhmittelemään sen mukaan, mistä tavoitteista niissä keskeisimmin on ollut kyse. Selvitysaineiston perusteella tehdyt johtopäätökset on kootusti esitetty tämän raportin lopussa, vaikka yksittäisiä huomioita on kirjattu myös ratkaisuista tehtyjen tiivistelmien yhteyteen.

Valtioneuvosto on edellyttänyt ympäristöministeriön seuraavan ja edistävän valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen toimeenpanoa. Ympäristöministeriön asettama seurantaryhmä on arvioinut VATien toteuttamista ja tehnyt esityksiä siitä, missä määrin ja miltä osin tavoitteiden toteuttamista ja vaikuttavuutta voidaan ja on tarpeen tehostaa.¹⁰ Tämä selvitys on osa tätä VATien toteuttamisen seurantaa, ja se jatkaa ja täydentää tätä työtä oikeuskäytännön osalta.

VATEihin ja niiden toteuttamiseen liittyviä selvityksiä on kertynyt varsin paljon.¹¹ Oikeuskäytäntöön liittyvää selvitystyötä ei kuitenkaan ole juuri tehty. Tämän selvityksen tavoitteena on tarkastella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käyttöä valitusperusteena sekä analysoida tavoitteiden käyttöä tuomioistuimen päätösargumentoinnissa. Selvitystyö on VATien jatkuvan toimivuusarvioinnin ohella myös osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointiin liittyvien selvitystarpeiden kartoittamista. Tiivistetysti ilmaistuna selvityksessä on pyritty ainakin alustavaan arvioon siitä, minkälainen merkitys valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on aineiston perusteella ollut kaavojen (ja järjestelmän rakenteesta johtuen erityisesti maakuntakaavojen) lainmukaisuuden arvioinnissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella. Myös KHO:n yleisemmät lausumat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkityksestä ja asemasta aineiston ratkaisuissa on pyritty esittämään selvityksessä kattavasti.

¹⁰ Ks. VAT vaikuttavammaksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia. Suomen Ympäristö 13/2012.

¹¹ Ks. kootusti SY 13/2012, s. 35.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeva ratkaisukäytäntö

2.1

Maakuntakaavaratkaisut

2.1.1

Elinympäristön laatua ja ympäristöhäiriöitä koskevat maakuntakaavaratkaisut

2.1.1.1

KHO 21.9.2011/2677 (Kemi-Tornio -alueen ydinvoimamaakuntakaava)

Maakuntakaavassa oli kyse Simon Karsikkoniemen alueelle kaavaillun ydinvoimalaitoksen suunnittelusta sitä ympäröivine alueineen. Ympäristöministeriön 30.3.2010 tekemästä kaavan vahvistamispäätöksestä valitti kaksi rekisteröityä yhdistystä ja kaksi yksityishenkilöä. Valituksissa viitattiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta (jäljempänä käsiteltyä Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaavaa vastaavasti) tavoitteisiin, joiden mukaan **alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen** (*Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoite*) sekä tavoitteeseen jonka mukaan **suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista** (*Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite*). Valituksen mukaan ydinvoimalaitoksen viiden kilometrin suojavyöhykkeellä asuu noin 3500 vakituista asukasta ja 20 kilometrin varautumisvyöhykkeellä yli 30 000 asukasta. 50 kilometrin säteellä laitoksesta sijaitsevat Tornion ja Haaparannan kaupunkikeskustat. Yhdistysten valituksen mukaan ydinvoimalan sijoittaminen näin lähelle asutuskeskuksia on vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Valituksen mukaan kaavassa ei ollut selvitetty myöskään, miten ydinvoimalla tuotettu sähkö **edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energianlähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä** (*Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite*). Valituksen mukaan tähänkin liittyvät selvitykset olisi tullut tehdä. Vielä valituksessa esitettiin, että Karsikkoniemen valtakunnallisesti merkittävän kalastajakylän kulttuuriympäristöstä ja luonnonperinnöstä on esitetty ainoastaan osa, ja että arvot kokonaan tai osittain menetetään, minkä on valituksessa katsottu olevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaista. Tällä lienee viitattu muun ohella tavoitteeseen, jonka mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite*). Valituksessa viitattiin samaan aikaan ratkaistun Hanhikiven ydinvoimamaakun-

takaavan tapaan myös siihen, ettei kaavaa laadittaessa ollut selvitetty ja ratkaistu kysymystä ydinjätteen loppusijoituksesta.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta edellä mainituista haitallisista terveysvaikutuksista, onnettomuusriskistä tai suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavista toimintoja koskevaan erityistavoitteeseen sekä toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskeviin erityistavoitteisiin. Niiden mukaan **maakuntakaavoituksessa on osoitettava ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävät voimajohtojen linjaukset siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet säilyvät. Suunnittelussa on otettava huomioon sekä tarpeelliset uudet linjaukset että vanhojen verkostojen parantamisen ja laajentamisen tarpeet. Alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttämät suojavyöhykkeet sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen** (*toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto, erityistavoitteita*). Korkein hallinto-oikeus viittasi selvitysten riittävyyttä koskevaan MRL 9 §:ään ja totesi, että selvityksiä ei ole tarpeen tehdä maakuntakaavoituksen yhteydessä siltä osin, kuin vaikutukset tulevat arvioitavaksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tai hankkeen edellyttämissä muissa lupamenettelyissä. KHO:n päätöksen perustelujen mukaan maakuntakaavassa ei ole käsitelty tai ratkaistu ydinjätteen loppusijoitukseen tai uraanivarojen riittävyyteen liittyviä kysymyksiä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tai maankäyttö- ja rakennuslaki eivät myöskään edellytä, että jokaisen uuden ydinvoimalan sijoittumisen alueidenkäytöllisiä edellytyksiä ratkaistaessa maakuntakaavassa tulisi tutkia mainittuja kysymyksiä. Korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen liittyvät kysymykset ratkaistaan ydinenergialain mukaisesti hankkeen jatkosuunnittelun yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelujärjestelmää. Tavoitteita on siten määritelty ainoastaan sellaisista valtakunnallisesti merkittävistä asioista, joihin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla ohjausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa. Tavoitteissa ei siten käsitellä alue-, energia- tai liikennepoliittisia kysymyksiä eikä määritellä niitä koskevia taloudellisia ratkaisuja.¹² Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ensisijaisena tehtävänä on KHO:n ratkaisun mukaan valtakunnallisesti merkittävien asioiden *huomioon ottamisen varmistaminen* alueiden käytön suunnittelussa ja viranomaisten toiminnassa. KHO katsoi, että alueidenkäyttötavoitteet ovat kokonaisuus, joka sisältää osittain keskenään joissain määrin vastakkaisia ja alueiden käytön suunnittelussa tämän vuoksi yhteen sovitettavia tavoitteita. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät ja konkretisoivat kaavojen yleensä hyvin yleispiirteisiä ja laaja-alaisia sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Tavoitteet eivät laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Kaavan sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat huomioon otettaviksi samanlaisesti ja rinnakkain. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon sillä tavoin kuin kunkin kaavamuodon tehtävä edellyttää. Maakuntakaavassa tavoitteet konkretisoidaan siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä maakunnallisia ja seudullisia alueidenkäytön periaatteita ja aluevarauksia osoittavana yleispiirteisenä kaavana edellyttää ja mahdollistaa. Maakunnan suunnittelu, erityisesti maakuntakaava, on pääasiallinen suunnittelumuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja välittämisessä kuntien suunnitteluun. KHO:n ratkaisun mukaan, kun otetaan huomioon kaavan tarkoitus, ydinvoimalaitosta koskeva suojavyöhyke ja sitä koskevat määräykset sekä asiassa saadut ydinturvallisuudesta huolehtivan viranomaisen lausunnot ja se, että ydinjätteen loppusijoitusta koskevat kysymykset tulevat ratkaistaviksi hankkeen jatkosuunnittelun yhteydessä, kaavassa on otettu

¹² Ratkaisusta käy selvästi ilmi se, ettei ydinvoimaa koskeva maakuntakaavapäätös ole päätös joka koskee ydinvoimalan rakentamista, vaan ainoastaan sen sijoittamisen maankäytöllisiä edellytyksiä.

huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n edellyttämällä tavalla eikä kaava muutoinkaan ole valituksissa esitetyillä perusteilla maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetettujen maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen.

KHO siis käsitteli ja otti tässä ratkaisussaan varsin laajalti kantaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaan ja luonteeseen osana kaavojen sisällöllisen lainmukaisuuden arviointia. Sisällöllisesti päätös oli ratkaistu ja perusteltu yhdenmukaisesti seuraavassa käsitellyn Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaavaa koskevan ratkaisun kanssa, keskeisimpien valitusperusteidenkin ollessa hyvin samankaltaiset. Perustelut olivat ympäristöministeriön maakuntakaavan vahvistamispäätöksen kanssa suurelta osin yhtenevät.

2.1.1.2

KHO 21.9.2011/2678 (Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaava)

Maakuntakaavassa oli kyse Pyhäjoen Hanhikiven niemen alueelle kaavailun ydinvoimalaitoksen suunnittelusta sitä ympäröivine alueineen. Ympäristöministeriön 26.8.2010 tekemästä kaavan vahvistamispäätöksestä valitti kaksi rekisteröityä yhdistystä. Valituksissa viitattiin hyvin laajasti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin MRL 9 §:n mukaiseen selvitysten riittävyteen liittyvien valitusperusteiden ohella. Vaatimusten perusteluissa mainittiin seuraavat tavoitteet:

- 1) Alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen (eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoite).
- 2) Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaalirastapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista (eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite).
- 3) Alueidenkäytössä tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä (eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite).
- 4) Alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoite).
- 5) Alueidenkäytössä edistetään vesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoite).
- 6) Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite).
- 7) Alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia (toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, yleistavoite).
- 8) Yhteys- ja energiaverkostoja koskevassa alueidenkäytössä ja alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon sään ääri-ilmiöiden ja tulvien riskit, ympäröivä maankäyttö ja sen kehittämistarpeet sekä lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet ja -alueet sekä maiseman erityispiirteet (toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, erityistavoite).
- 9) Alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttämät suojavaikykkeet sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen (toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, erityistavoite).

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevilta osin KHO viittasi suoraan ympäristöministeriön päätökseen ja sen perusteluihin ja siinä mainittuihin oikeusohjeisiin. Ministeriön päätöksessä viitattiin tavoitteisiin, joiden mukaan alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen (yleistavoite) ja että haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille on jätettävä riittävän suuri etäisyys. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista (erityistavoite). Ministeriön päätöksessä todettiin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat kokonaisuus, joihin edellä mainitut tavoitteetkin kuuluvat. Tavoitekokonaisuus sisältää myös muun muassa energiahuollon tarkoituksenmukaisen järjestämisen edistämismääräyksen. Vahvistuspäätöksen mukaan kaavaa laadittaessa yhteen sovitetaan eri tavoitteita ja puheena oleva kaavaratkaisu perustuu kaavaa varten laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella maakunnan liiton harkintavaltansa puitteissa tekemiin johtopäätöksiin. Huomioon ottaen kaavan tarkoitus, ydinvoimalaitosta koskeva suojavyöhyke ja sitä koskevat määräykset sekä asiassa saatu ydinturvallisuudesta huolehtivan viranomaisen lausunnot, kaavassa on otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet MRL 24 §:n edellyttämällä tavalla. Valitukset hylättiin.

Varsinaisen tavoitteiden mukaisuuden ohella päätöksessä oli paljon kysymys myös siitä, minkälaisia selvityksiä ja toisaalta myös kaavamääräyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistäminen ja riittävä huomioiminen edellyttää. Selvitysten tulee olla riittävät, jotta kaavan sisältöä voidaan arvioida sisältövaatimusten ohella myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta, mutta nämä asettavat toisaalta myös rajoja tarpeellisille selvityksille. Päätöksessä muun ohella katsottiin, että edellä mainitut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät tässä tapauksessa edellyttäneet esimerkiksi uraanin tuottamiseen ja loppusijoittamiseen liittyviä selvityksiä taikka vaikutusarviointeja. Ministeriön päätöksen mukaan huomioon ottaen kaavan tarkoitus, kaavassa osoitettu suojavyöhyke määräyksineen sekä asiassa saadut ydinturvallisuudesta huolehtivan viranomaisen lausunnot, kaavassa on maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

2.1.1.3

KHO 4.2.2011/247 (Jyväskylän seudun jätteenkäsittelykeskus)

Ratkaisussa oli kysymyksessä vaihemaakuntakaava, jolla on varattu alue Jyväskylän seudun jätteenkäsittelykeskusta varten. Ministeriöön tehtiin 20 valitusta maakuntakaavasta valitusperusteiden liittyessä keskeisesti selvitysten riittävyyteen ja jätteenkäsittelykeskuksen haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Ministeriön vahvistuspäätöksessä viitattiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin siltä osin, että ne edellyttävät muun muassa kiinnittämään **huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen, jättämään riittävän suuren etäisyyden haitallisia terveysvaikutuksia aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille, ehkäisemään melusta aiheutuvaa haittaa sekä turvaamaan terveellisen ja hyvälaatuisen veden riittävä saanti** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoitteita*). Ministeriö totesi, että ottaen huomioon tehtyjen muun muassa ympäristöarvoihin, vesistöihin ja pohjavesiin, liikenteeseen ja virkistykseen sekä maisemaan liittyvien vaikutusarviointien tulokset, kaavaan sisältyvä suojavyöhykettä koskeva suunnittelumääräys sekä se, että teknisin ratkaisuin jätteenkäsittelykeskuksesta aiheutuvia haittoja voidaan rajoittaa ympäristölupamenettelyn yhteydessä, kaavaratkaisu täyttää MRL 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset eikä ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen.

Ministeriön kaavan vahvistamispäätöksestä tehtiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen yksi yksityishenkilöiden tekemä valitus. Valituksessa ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, vaan sisällölliset valitusperusteet liittyivät olennaisilta osin selvitysten riittävyyteen. Muutoin asiassa oli kyse keskeisesti esteellisyyden ratkaisemisesta. Korkein hallinto-oikeus mainitsi ratkaisussaan nimenomaisesti tavoitteen, jonka mukaan **maakuntakaavoituksessa on osoitettava jätteenkäsittelylaitoksille alueet siten, että pääosin kaikki syntyvä jäte voidaan hyödyntää tai käsitellä valtakunnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaisesti, tarvittaessa ylimaakunnallisena yhteistyönä** *(eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite)*. Kaavan sisällön osalta KHO viittasi ministeriön päätöksen perusteluihin.

Ratkaisu on esimerkki varsin tyypillisestä tapauksesta, jossa maakuntakaavan yleispiirteisyyden puitteissa ja siinä annettujen suunnittelumääräysten näkökulmasta arviointiin, onko aluevarausten vaikutuksia selvitetty ja arvioitu riittävästi. Lähtökohtana tältä osin on, että maakuntakaavalla ratkaistaan yleispiirteisesti alueidenkäytölliset edellytykset toimintojen sijoittumiselle sekä suhde muuhun alueidenkäyttöön. Maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana on otettava huomioon kaavan sisällön ja vaadittavien selvitysten yksityiskohtaisuuden suhteen. Selvitysten perusteella on kuitenkin voitava varmistua siitä, että maakuntakaavan sallimissa puitteissa on löydettävissä maakuntakaavan sisältövaatimukset täyttävä ratkaisu. Alemmanasteisessa kaavoituksessa on toisin sanoen pystyttävä osoittamaan maakuntakaavan mukaiset aluevaraukset ja maakuntakaavaa laadittaessa selvitysten on oltava riittävät sen arvioimiseksi, että näin voidaan tehdä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta kyse oli tässä ratkaisussa lähinnä vain siitä, että edellä mainittuun tavoitteeseen viitattiin, koska kyseinen tavoite liittyi puheena olevaan asiaan ja tavoite edellytti jätteenkäsittelylaitosalueiden varaamista maakuntakaavoissa. Tavoitteella ei varsinaisesti argumentoitu päätöksen perusteluissa koska asiaa liittyi lähinnä selvitysten riittävyyteen.

2.1.1.4

KHO10.10.2008/2553 (Päijät-Hämeen maakuntakaava)

Päijät-Hämeen maakuntakaava on kokonaismaakuntakaava. KHO:een ympäristöministeriön kaavan vahvistamista koskevasta päätöksestä valitti kaksi yksityistahoja. Valituksissa ei vedottu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kyse oli lähinnä MRL 28.4 §:ssä tarkoitettua vaatimuksesta, jonka mukaan maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei saa aiheutua maakuntakaavasta kohtuutonta haittaa. Valittajien omistamasta tilasta runsas kolmannes oli maakuntakaavassa osoitettu virkistysalueeksi. Sekä ympäristöministeriö että KHO viittasivat perusteluissaan seuraaviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin: **alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota. Maakuntakaavoituksessa on luotava alueidenkäytölliset edellytykset ylikunnallisesti merkittävien virkistyskäytön reitistöjen ja verkostojen muodostamiselle. Maakuntakaavoituksella ja yleiskaavoituksella on luotava alueidenkäytölliset edellytykset seudullisten virkistysalueiden muodostamiselle erityisesti Etelä-Suomessa ja suurilla kaupunkiseuduilla** *(kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita)*.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että maakuntakaavassa varattu virkistysalue on noin 180 hehtaarin suuruinen ja se on suuruudeltaan runsas kolmannes muutoksenhakijoiden tilasta. Tilan alueella on kuitenkin voimassa olevassa ranta-asemakaavassa osoitettu 14 yhteisrantaista rakennuspaikkaa. Kun otetaan lisäksi huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavan yleispiirteisyyys ja siitä johtuvan rakentamisrajoituksen ehdollisuus, alueen varaamisesta virkistysalueeksi ei aiheudu maanomistajalle MRL 28.4 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Merkinnäissä oli kysymys Lahden kaupunkiseudulle sijoittuvasta merkittävän laajasta virkistysalueesta, jonka asema ja tarpeellisuus oli todettu selvityksin. Koh-
tuullisuutta arvioitiin näin ollen suhteessa kaavan sisällölle asetettaviin muihin vaa-
timuksiin ja myös niitä konkretisoiviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmensivät tässä tapauksessa konkreetti-
sesti kaavalle asetettavia vaatimuksia arvioitaessa kaavan sisältövaatimusten täytty-
mistä ja erityisesti sen kohtuullisuutta maanomistajan kannalta.

2.1.2

Yhdyskuntarakennetta ja palveluita koskevat maakuntakaavaratkaisut

2.1.2.1

KHO 19.8.2011/2259 (Etelä-Savon maakuntakaava)

Runsaasti julkisuutta erityisesti Pieksämäen Ideapark -hankkeen johdosta saanut
Etelä-Savon maakuntakaava on koko maakunnan kattava kokonaismaakuntakaava.
Ympäristöministeriön jätettyä vahvistamatta neljä maakuntakaavan vähittäiskaupan
suuryksikkömerkintää vahvistuspäätöksestä valitti KHO:een neljä kuntaa sekä kaa-
van laadinnasta vastannut maakunnan liitto eräiden yksityisten tahojen ohella. Mi-
nisteriön päätös vähittäiskaupan suuryksikkömerkintöjen vahvistamatta jättämisen
osalta nojautui keskeiseltä osin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastai-
suuteen maakuntakaavan MRL 28.3 §:ssä säädetyn sisältövaatimuksen ohella, jonka
mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota maakun-
nan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Valitusten keskeinen
sisältö oli tämän johdosta lähinnä se, että maakuntakaavaratkaisu on myös niiden
valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten mukainen
joiden vastaiseksi ministeriö oli sen katsonut. Keskeisin YM:n ja KHO:n ratkaisupe-
rusteena ollut tavoite ratkaisussa oli erityistavoite, jonka mukaan **alueidenkäytön
suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita
ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskau-
pan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista
voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoitta-
maan, että rakentaminen¹³ on kestävä kehityksen mukaista (eheytyvä yhdyskunta-
rakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite)**. Valituksissa esitettiin vahvistamispä-
ätöksestä poikkeavia käsityksiä siitä, onko maakuntakaavan ratkaisussa tukeuduttu
olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämiseen ja eheyttämiseen. Toisaalta
valituksissa vedottiin myös muihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja
kaavan sisältövaatimuksiin kuin ministeriön päätöksessä. Näitä olivat:

- 1) Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla ja taantuvilla alueilla kiinnitetään
alueidenkäytössä huomiota jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen
sekä elinkeinotoiminnan ja muun toimintapohjan monipuolistamiseen (*toi-
miva aluerakenne, yleistavoite*).
- 2) Aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittäminen perustuu ensisijaisesti aluei-
den omiin vahvuuksiin ja sijaintitekijöihin (*toimiva aluerakenne, yleistavoite*).
- 3) Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varaamal-
la riittävät alueet elinkeinotoiminnalle. Niiden sijoittumisessa kiinnitetään
huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavu-
tettavuuteen (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoite*).¹⁴

¹³ Nykyinen, tarkistettu muotoilu on "alueen käyttöönotto" rakentamisen sijasta.

¹⁴ Tavoitetta on tarkistettu. Nykyisin voimassa olevan tavoitteen muotoilu on: "alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä osoittamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdolli-
suuksia olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen".

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei maakuntakaavassa ole tarkemmin määritelty vähittäiskaupan suuryksiköiden määrää, kaupan laatua, kokoa eikä toteutuksen aikataulua. Km-merkintään on liitetty suunnittelumääräys, jonka mukaan kuntakaavoituksessa on huolehdittava siitä, että alueet muodostavat kestävän ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Kun erityisesti otetaan huomioon, että kysymys on usean kunnan alueelle osoitetusta merkinnästä, kysymyksessä olevaa maakuntakaavatasolle kuuluvaa ohjaustehtävää ei voida määräyksessä tarkoitetulla tavalla siirtää asianomaisten kuntien kaavoituksessa huolehdittavaksi. Maakunnan väestön ei ole ennustettu lisääntyvän, vaan ennemminkin jonkin verran vähentyvän. Palveluverkkoselvitysten mukaan maakunnan ostovoiman kasvuennusteet perustuvatkin pitkälti siihen, että maakunnan ulkopuolisten loma-asukkaiden ja matkailijoiden ostovoiman on arvioitu lisääntyvän merkittävästi. Ostovoiman kasvuennusteisiin liittyy kuitenkin tältä osin ja muutoinkin epävarmuustekijöitä. Tässä yhteydessä KHO ("selvyyden vuoksi") myös totesi, että vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen maakuntakaavassa ei voi perustua yksinomaan siihen, että suuryksiköiden tarve on mahdollisesti voitu todeta ostovoimatarkasteluin, vaan maakuntakaavan on tällöinkin täytettävä kaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa ja muissa laeissa tai asetuksissa säädetty oikeudelliset vaatimukset. Edelleen KHO totesi ratkaisunsa perusteluissa, että maakuntakaavassa osoitetut kuusi km-merkintää sijaitsevat taajama-alueiden reunoilla tai niiden tuntumassa. Etäisyys tai liikenneväylät erottavat ne kuitenkin varsinaisista keskustatoimintojen alueista. Km-merkintöjen sijoittumisessa on yhteistä myös se, että ne sijaitsevat valtateiden varrella tai välittömästi niiden läheisyydessä. Maakunnan kuntakeskusten väliset lyhyehköt etäisyydet huomioon ottaen liikenteen solmukohtiin sijoittuvat vähittäiskaupan suuryksiköt tulisivat siten osittain kilpailemaan samasta liikennevirtojen tuomasta ostovoimasta. Kuvattuaan tarkemmin kunkin vahvistamatta jääneen km-merkinnän käsittämän alueen olosuhteita ja suuryksikköjen sijoittumista KHO totesi, että näissä oloissa ympäristöministeriön kumoamien km-merkintöjen osoittaminen puheena oleville alueilla ilman suunnittelua ohjaavia määräyksiä heikentää kuntien ja niiden keskustojen kehitystä sekä hajauttaa maakunnan alue- ja yhdyskuntarakennetta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan edellä lausuttu huomioon ottaen ympäristöministeriön päätöksellä vahvistamatta jätettyjen km-merkintöjen osalta ei maakuntakaavaa laadittaessa ole kiinnitetty maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun tavoin riittävästi huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Ministeriön vahvistamatta jättämiä km-merkintöjä ei maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentti ja 28 §:n 1 momentti huomioon ottaen ole myöskään sijoitettu valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetulla tavalla tukemaan yhdyskuntarakennetta. Asiassa saatu selvitys ei osoita, että vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentaminen näille alueille olisi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetulla tavalla kestävän kehityksen mukaista.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, kuten ministeriönkin, oli muotoiltu siten, että maakuntakaava ei km-merkintöjen osalta täyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain 28.3 §:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia. Perustelujen mukaan maakuntakaavaa laadittaessa ei myöskään ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla otettu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista. Ensisijaiseksi ratkaisuperusteeksi on siten mainittu MRL 28.3 §:n sisältövaatimukset, ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuus on todettu varsinaisen yhdyskuntarakenteeseen liittyvän sisältövaatimuksen lisäksi. Päätöksen perustelujen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöllä on ollut itsenäisen vaikutuksensa ohella keskeinenkin vaikutus myös yhdyskuntaraken-

teeseen liittyvän sisältövaatimuksen täyttymisen arvioinnissa (joskin on todettava, ettei näitä kahta liene käytännössä mahdollista täsmällisesti erottaakaan esimerkiksi puheena olevassa tapauksessa). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhdyskuntarakenteeseen liittyvien muotoilujen voidaan arvioida tässä tapauksessa täsmäntäneen merkittävästi maakuntakaavan sisältövaatimuksia.

Tämänkin ratkaisun osalta voidaan todeta, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on merkitystä kaavan sisällön lisäksi myös tarvittavien selvitysten ja vaikutusarviointien näkökulmasta. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevissa tavoitteissa on myös viitattu myös suoraan tarve- ja vaikutusselvityksiin, mikä tekee tavoitteiden ja vaadittavien selvitysten yhteyden vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta erityisen tiiviiksi. Näin ollen KHO:n ratkaisussakin käsiteltiin ja arvioitiin hyvin laajasti kaavoituksen yhteydessä tehtyjä kaupallisia selvityksiä ja niiden johtopäätöksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimuksien suhteen sekä maakunnan yhdyskuntarakennetta samoin kuin sen erityispiirteitä.

2.1.2.2

KHO 6.4.2011/918 (Itä-Uudenmaan maakuntakaava)

Itä-Uudenmaan maakuntakaava käsittää koko maakunnan alueen ja sisältää pääosan maankäyttömuodoista. Ympäristöministeriö jätti kaavasta vahvistamatta muun ohella kaksi vähittäiskaupan suuryksikön kohdemarkintaa (Porvoon Kuninkaanportin vähittäiskaupan suuryksikön km-kohdemarkinta ja Lapinjärven Pukaron erikoiskaupan suuryksikön kohdemarkinta km²). Valitusten keskeinen sisältö oli tältä osin Etelä-Savon maakuntakaavan tapaan se, että maakuntakaavaratkaisu on myös niiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten mukainen joiden vastaiseksi ministeriö oli sen katsonut. Vahvistamispäätöksestä valitti yksityishenkilöiden ohella yksi rekisteröity yhdistys, kolme kuntaa ja maakuntakaavan laatinut maakunnan liitto. Yhdyskuntarakenteeseen ja vähittäiskaupan suuryksiköihin liittyvien tavoitteiden ohella ratkaisussa olivat esillä Kilpilahden teollisuusalueeseen liittyvien kaavamerkintöjen ja -määräysten johdosta myös muun ohella haitallisia terveysvaikutuksia ja onnettomuusriskejä tai suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavia toimintoja koskevat tavoitteet. Ympäristöministeriö viittasi vahvistuspäätöksessään useisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin erityisesti toimivien yhteysverkostojen ja energiahuollon osalta, ympäristöministeriöön tehtyjen valitusten lisäksi myös muun ohella öljyputken sijoittamista ja tuulivoimaa koskevia merkintöjä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa esiintyivät kuitenkin nimenomaisesti vain seuraavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet: **yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoite*). Alueidenkäytön suunnittelussa **uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta**. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, **että alueen käyttöönotto on kestävä kehityksen mukaista** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite*). Päätöksestä luontoarvoihin liittyen valittaneen rekisteröidyn yhdistyksen valituksessa viitattiin myös tavoitteisiin, joiden mukaan **alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoite*) ja että **maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon vesi- ja ranta-luonnon suojelun tai virkistyskäytön kannalta erityistä suojelua vaativat vesistöt** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite*).

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan vahvistamatta jätettyjen vähittäiskaupan suuryksikkömerkintöjen osalta tavoitteisiin, joiden mukaan **maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa on selvitettävä mahdollisuudet eheyttää yhdyskuntarakennetta ja esitettävä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet.** Erityisesti kaupunkiseudulla on selvitettävä toimiva liikennejärjestelmä sekä palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittuminen *(eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite)*.¹⁵ KHO viittasi perusteluissaan myös valituksissa mainittuun erityistavoitteeseen, jonka mukaan alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että rakentaminen on kestävä kehitys mukaista. Porvoon Kuninkaanportin osalta KHO totesi selvityksiä ja alueen olosuhteita arvioituaan, että asukaspohjan puuttuessa vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen alueelle merkitsisi paikallisen henkilöautoliikenteen lisääntymistä ja samalla kaupan painopisteen siirtymistä keskustasta moottoritien varteen. Tämä voisi puolestaan vaarantaa Porvoon keskustan kehittämistä. Tähän nähden sillä seikalla, että liikenne pääkaupunkiseudulle vähenisi, ei ole asiassa ratkaisevaa merkitystä. KHO:n mukaan asiassa saatu selvitys ei osoita, että suuryksikköjen toteuttaminen alueelle olisi näissä oloissa kestävä kehitys mukaista. KHO myös totesi samoin kuin Etelä-Savon maakuntakaavan yhteydessä, että vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen maakuntakaavassa ei voi perustua yksinomaan siihen, että niiden tarve on voitu osoittaa ostovoimatarkasteluin, vaan maakuntakaavan on myös tällöin täytettävä kaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa ja muissa laeissa tai asetuksissa asetetut oikeudelliset vaatimukset. Koska maakuntakaavaa laadittaessa ei ollut tältä osin otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita siten, että edistettäisiin niiden toteuttamista eikä myöskään kiinnitetty MRL 28.3 §:n edellyttämällä tavalla huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen järjestelyihin, ministeriön oli tullut jättää maakuntakaava vahvistamatta puheena olevan kohdamerkinnän (km) osalta.

Toisen vähittäiskaupan suuryksikön kohdamerkinnän (Lapinjärven Pukaro) osalta tilanne oli sikäli erilainen, ettei suuryksikkö sisältynyt mihinkään maakuntakaavaa laadittaessa tehdyn palveluverkkoselvityksen tarkasteluvaihtoehtoon eikä maakuntakaava-aineistoon sisältynyt sitä koskevia selvityksiä ja vaikutusten arviointia. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli toimitettu asiaan liittyen selvitys, joka oli valmistunut maakuntakaavan hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Tämän kohdamerkinnän osalta KHO totesi, että koska maakuntakaavan toteuttamisen vaikutuksia Pukaron suuryksikkömerkinnän osalta ei ole selvitetty kaavaa laadittaessa, ei ollut arvioitavissa, onko sen toteuttaminen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla kestävä kehitys mukaista ja täyttääkö maakuntakaava niiden osalta maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n sisältövaatimukset. Kaavan laatimisen jälkeen laadittu selvitys ei ollut MRL 62 §:ssä tarkoitetun vuorovaikutusmenettelyn kohteena eikä se KHO:n mukaan antanut muutoinkaan aihetta arvioida asiaa toisin.

Ratkaisussa oli kysymys yksityisten maanomistajien valitusten perusteella myös siitä, aiheutuuko maanomistajille kaavasta MRL 28.4 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa. Tätä punnittiin osaltaan suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoittei-

¹⁵ Tätä tavoitetta on muutettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa. Nykyinen sanamuoto kuuluu: "maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä. Kaupunkiseuduilla on myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen."

siin. Yhtäältä kyse oli Kilpilahden teollisuusalueen (jolla sijaitsee useita niin kutsutun Seveso II -direktiivin¹⁶ mukaisia suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavia laitoksia) suojavaoilyhykkeita koskevista merkinnöistä ja määräyksistä ja toisaalta tuulivoiman tuotantoon soveltuvan alueen merkinnästä. Eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevien erityistavoitteiden mukaan **haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille on jätettävä riittävän suuri etäisyys. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset sekä vaarallisten aineiden kuljetusreitit ja niitä palvelevat kemikaaliratapihat on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.** KHO totesi, että kun otetaan huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevat erityistavoitteet ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista koskevat säännökset, Kilpilahden konsultointivyoilykettä ja suojavaoilyhykkeitä koskevia merkintöjä sekä niihin liittyviä suunnittelumääräyksiä on pidettävä perusteltuina. Kaavasta ei aiheutunut myöskään maanomistajalle kohtuutonta haittaa. KHO:n mukaan MRL 28.4 §:n kohtuullisuusvaatimus on suhteutettava kaavan muihin sisältövaatimuksiin ja kaavaratkaisun muodostamaan kokonaisuuteen maanomistajan kannalta. Tuulivoiman osalta KHO viittasi vielä myös toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevaan erityistavoitteeseen, jonka mukaan **maakuntakaavoituksessa on rannikko- ja tunturialueilla¹⁷ osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimamat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.**

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on sisällöltään ja perusteluiltaan hyvin yhtenevä edellä käsiteltyjen ratkaisujen kanssa. Tämä koskee niin yhdyskuntarakenteeseen ja palveluihin liittyviä perusteita kuin maanomistajiin liittyvää kohtuullisuusvaatimustakin.

2.1.2.3

KHO 10.12.2009/3526 (Keski-Suomen maakuntakaava)

Keski-Suomen maakuntakaava on koko maakunnan alueen käsittävä kokonaismaakuntakaava. Ympäristöministeriö jätti päätöksessään vahvistamatta muun ohella kaksi Jyväskylään sijoittuvaa vähittäiskaupan suuryksikön kohdemarkintää (Eteläportti itäinen ja Eteläportti läntinen) ja yhden kohdemarkinnan Muuramen kunnan alueella. Ympäristöministeriö katsoi päätöksessään valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin perustuen, että Jyväskylän kumotut km-merkinnöillä osoitetut vähittäiskaupan suuryksiköt sijoittuvat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta hajauttaen nykyistä yhdyskunta- ja palvelurakennetta. Näiltä osin suuryksikköjä ei ministeriön päätöksen mukaan ollut maakuntakaavassa sijoitettu tukemaan yhdyskuntarakennetta. Koska nämä uudet kaupalliset keskuksat sijoittuvat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta ja niiden ympäriltä puuttuu lähiasutus, keskuksissa asiointi perustuu pääasiassa yksityisautoiluun lisäten liikennetarvetta ja liikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. Selvitykset eivät ministeriön päätöksen mukaan myöskään osoittaneet, että suuryksiköiden toteuttaminen olisi kestävän kehityksen mukaista. Muuramen km-merkinnan osalta ministeriö totesi, että kun otetaan huomioon km-merkinnan sijainti kuntakeskukseen ja pääasialliseen asutukseen nähden valtatie toisella puolella sekä lisäksi se, ettei km-merkintään liity kaupan kokoa ohjaavaa suunnittelumääräystä, ei km-merkinnan voida katsoa toteuttavan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja palvelujen alueellisen saavutettavuuden ja liikennetarpeen vähentämisen näkökulmasta.

¹⁶ EU:n neuvoston direktiivi 96/82/EY.

¹⁷ Määre "rannikko- ja tunturialueilla" on poistettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa. Vaatimus koskee siten nykyisin lähtökohtaisesti kaikkia alueita.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaneiden maakunnan liiton ja Jyväskylän ja Muuramen kuntien valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät valitusperusteet koskivatkin lähinnä sitä, että maakuntakaava on myös siltä osin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen kuin miltä ministeriö on katsonut, ettei sitä laadittaessa niitä ole otettu lain edellyttämällä tavalla huomioon. Näitä olivat tavoitteet, joiden mukaan **yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja että kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoitteet*). **Kaupunkiseuduilla on myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että alueen käyttöönotto on kestävän kehityksen mukaista** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoitteet*)¹⁸.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan km-merkinnöillä osoitetut suuryksiköt Eteläportti itäinen ja Eteläportti läntinen sijoittuisivat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Maakuntakaavan merkintöjen mukaan alueelle pyritään ohjaamaan työpaikka-alueita. Kysymyksessä on myös mahdollinen kunnan kasvusuunta. Asiassa saatu selvitys ei kuitenkaan osoita, että vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttaminen olisi kestävän kehityksen mukaista. Asukaspohjan puuttuessa ostovoima tulisi näillä alueilla käytännössä pohjautumaan joko työmatkojen yhteydessä tapahtuvaan asiointiin tai yksityisautoiluun. Valituksissa viitattu tilaa vaativan kaupan aluevaraustarpeet ja Eteläportin varausperusteet¹⁹ eivät muodosta perustetta arvioida asiaa toisin, kun otetaan huomioon, että km-merkinnät mahdollistavat kahden vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen kysymyksessä olevalle alueelle ilman, että kaavamääräyksillä olisi ohjattu alueelle sijoittuvien vähittäiskaupan suuryksikköjen tarkempaa suunnittelua esimerkiksi koon, toteutuksen aikataulun tai kaupan laadun osalta. Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen maakuntakaavassa ei muutoinkaan voi perustua yksinomaan siihen, että suuryksiköiden tarve on voitu todeta ostovoimatarkasteluin, vaan maakuntakaavan on myös tällöin täytettävä kaavalle lainsäädännössä asetetut oikeudelliset vaatimukset. Koska maakuntakaavaa laadittaessa ei ole näiltä osin otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita siten, että edistettäisiin niiden toteuttamista eikä myöskään kiinnitetty maankäyttö- ja rakennuslain 28.3 §:n edellyttämällä tavalla huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen järjestelyihin, ympäristöministeriön on tullut jättää maakuntakaava tältä osin vahvistamatta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös on johdonmukainen ja hyvin samalla tavoin perusteltu kuin edellä käsitelty vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamiseen liittyvät ratkaisut.

Muurameen osoitetun vähittäiskaupan suuryksikön osalta KHO totesi, että se on sisällytetty maakuntakaavaan vasta kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen. Kaavaan nähtävillä pidon jälkeen tehtyä muutosta ei voida pitää vain yksityistä etua

¹⁸ Tässä on referoitu tavoitteiden tarkistettua sanamuotoa, maakuntakaavaa hyväksyttäessä tavoitteet olivat voimassa vielä alkuperäisessä sanamuodossaan.

¹⁹ Valituksissa viitattiin siihen, että Eteläportin alueen on tulevaisuudessa ja muun ohella maakuntakaavan toteutuessa suunniteltu olevan keskeinen osa alueen yhdyskuntarakennetta ja perusteltu tätä erilaisilla yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen liittyvillä seikoilla. Valitusten mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen alueelle maakuntakaavassa on näin perusteltua ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten mukaista.

koskevana. Kun kaavaa ei ole asetettu uudelleen nähtäville, asiassa on MRA 32 §:n säännös huomioiden tapahtunut menettelyvirhe, ja ministeriön olisi jo tällä perusteella tullut jättää kyseessä oleva km-merkintä vahvistamatta.

2.1.2.4

KHO 20.3.2008/591 (Pirkanmaan maakuntakaava)

Pirkanmaan maakuntakaava on koko maakuntaa koskeva ja kaikki alueidenkäyttömuodot käsittävä kokonaismaakuntakaava. Valtioneuvosto jätti kaavan vahvistamatta eräiden muiden merkintöjen ohella kolmen vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnän osalta, joista kaksi sijaitsi Nokian Kalkun alueella ja yksi Pirkkalan Linnakorven alueella. Valtioneuvoston päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella, että kaikki Tampereen kaupunkiseudulle maakuntakaavassa osoitetut vähittäiskaupan suuryksiköt eivät ole perusteltavissa ostovoiman kasvulla. Päätöksessä viitattiin muiden vähittäiskaupan suuryksikköratkaisujen tapaan valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden mukaan **yhdyiskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja että kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoitteet*). **Kaupunkiseuduilla on myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.** Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että alueen käyttöönotto on kestävä kehityksen mukaista (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoitteet*)²⁰. Näihin tavoitteisiin liittyen päätöksen perusteluissa todettiin, että näistä lähtökohdista vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista tulee pyrkiä ohjaamaan maakuntakaavalla siten, että ne tukevat olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta. Jos merkitykseltään maakunnallisia tai seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä on tarpeen sijoittaa keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle, on ne maakuntakaavassa erikseen osoitettava ja esitettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti ratkaisulle riittävät perusteet. Kaikkien kumottujen suuryksikkömerkintöjen osalta todettiin se, että ne sijaitsevat nykyisestä asutuksesta erillään, ja alueella asiointi perustuisi pääosin yksityisautoiluun mikä lisäisi liikennetarvetta ja liikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. Perusteluiden mukaan Kalkun ja Linnakorven km-merkintöjen mahdollistamat uudet kaupalliset keskuksat sijoittuvat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta hajauttaen nykyistä yhdyskunta- ja palvelurakennetta. Selvitykset eivät näiden merkintöjen osalta osoita, että suuryksiköiden toteuttaminen olisi kestävä kehityksen mukaista. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole näiltä osin maakuntakaavaa laadittaessa otettu huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista. Maakuntakaavaa laadittaessa ei näiltä osin myöskään ole kiinnitetty MRL 28.3 §:n edellyttämällä tavalla huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen järjestelyihin. Tämän vuoksi mainitut suuryksikkömerkinnät jätettiin MRL 28 §:n vastaisina vahvistamatta.

Vahvistamispäätöksestä valitti useita yksityistahoja, rekisteröityjä yhdistyksiä, kuntia sekä kaavan laatinut maakunnan liitto. Kun ministeriön päätös jättää mainitut merkinnät vahvistamatta perustui keskeisesti edellä mainittuihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, perustuivat valitukset tältä osin (maakunnan liitto ja

²⁰ Tässäkin on referoitu tavoitteiden tarkistettua sanamuotoa, maakuntakaavaa hyväksyttäessä tavoitteet ovat olleet voimassa vielä alkuperäisessä sanamuodossaan.

yksi kunta) jälleen siihen, että vastoin valtioneuvoston päätöstä suuryksikkömerkinnät täyttävät myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kaavalle asettamat vaatimukset.²¹ Korkein hallinto-oikeus totesi vähittäiskaupan suuryksikköiden osalta, että kumotut uudet kaupalliset keskuskeskukset sijoittuisivat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Asiassa saatu selvitys ei myöskään osoita, että vähittäiskaupan suuryksikköjen toteuttaminen olisi kestävän kehityksen mukaista. Koska maakuntakaavaa vahvistettaessa ei ole näiltä osin otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita siten, että edistettäisiin niiden toteuttamista eikä myöskään kiinnitetty MRL 28.3 §:n edellyttämällä tavalla huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen järjestelyihin, valtioneuvoston on tullut MRL 31.3 § huomioon ottaen tullut jättää maakuntakaava vahvistamatta puheena olevan kolmen vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnän osalta. Kuten edelläkin käsitellyissä suuryksikköratkaisissa, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys ratkaisussa oli tältä osin keskeinen, ja KHO:n päätös on johdonmukaisesti perusteltu vastaavasti kuin edellä käsitelty vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamiseen liittyvät ratkaisut.

2.1.3

Yhteysverkostoja koskevat maakuntakaavaratkaisut

2.1.3.1

KHO 7.2.2006/218 (Turun kaupunkiseudun maakuntakaava)

Ratkaisussa oli kyse Turun kaupunkiseudun maakuntakaavasta, joka on kaava-alueen osalta aiemmat seutukaavat korvannut osamaakuntakaava. Ministeriön kaavan vahvistamista koskevasta päätöksestä valitti yksi kunta sekä neljä yksityistä tahoa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.²² Valituksissa oli kyse Turun lentoaseman lentoliikenteen aluevarauksesta (LL) sekä sitä ympäröivistä lentomelualueista, näille alueille osoitetusta maankäytöstä ja niiden aiheuttamista rajoituksista näiden alueiden rakentamiseen ja suunnitteluun, ja toisaalta Pansion satama-aluevaraukseen (LS) liittyvästä Natura-arvioinnista ja sataman toteuttamisen aiheuttamista ympäristöhaitoista ja niihin liittyvien selvitysten riittävydestä. Lentokenttäaluetta koskien valituksissa oli kyse erityisesti siitä, että LL-alueiden ohella lentokentän ympäristössä kaavassa osoitetuilla lentomelualueilla alueita oli osoitettu erityisesti työpaikka-alueiksi (TP) taajamatoimintojen alueiden sijaan (A). Tämän katsottiin yhtäältä vaikeuttavan voimassa olevien kaavojen muuttamista ja toisaalta aiheuttavan maanomistajille kohtuutonta haittaa, kun alueille oli jo muodostunut asutusta asemakaavoihin perustuen. Maakuntakaavan suunnittelumääräyksillä rajoitettiin uuden asutuksen sijoittamista alueelle siltä osin kuin sille kohdistui ympäristöhäiriöitä, mutta toisaalta suunnittelumääräykset mahdollistivat olevan asutuksen kannalta välttämättömät rakentamis- ja korjaustoimenpiteet.

²¹ Kahdessa muussa valituksessa KHO:een viitattiin hyvin yleispiirteisesti maakuntakaavan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuuteen. Näiltä osin KHO viittasi ratkaisunsa perusteluissa valtioneuvoston maakuntakaavan vahvistamispäätöksen perusteluihin. Valtaosa kaavasta tehdyistä valituksista kohdistui eräälle harjualueelle osoitetusta teknisen huollon kehittämisen kohdealueesta (tk1), jolle oli vireillä tekopohjaveden muodostamishanke. Valtioneuvoston päätöksessä viitattiin tavoitteisiin, jonka mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava terveellisen ja hyvälaatuisen veden riittävä saanti ja se, että taajamien alueelliset vesihuoltoratkaisut voidaan toteuttaa (Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite), ja että alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet (Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite). Tavoitteilla oli tältä osin lähinnä vain muuta argumentaatiota tukeva vaikutus, kun valitukset keskittyivät suurelta osin hankkeen aiheuttamiin haittoihin.

²² Yhdessä ministeriöön tehdyssä valituksessa viitattiin osaltaan myös elinympäristön laatua koskeviin tavoitteisiin, mutta ei enää samojen tahojen valituksessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksessa oli kyse selvitysten riittävydestä ja erityisesti Pansion sataman aluevaraukseen liittyvän Natura-arvioinnin riittävydestä. Asiaa ei käsitelty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan ympäristöministeriön päätöksen perusteluihin. Ministeriö viittasi lentoaseman aluevarauksen osalta tavoitteisiin, joiden mukaan **alueidenkäytössä on turvattava olemassa olevien valtakunnallisesti merkittävien ratojen, maanteiden ja vesiväylien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä valtakunnallisesti merkittävien satamien ja lentoasemien sekä rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet. Lentoasemien ympäristön maankäytössä tulee ottaa huomioon lentoliikenteen turvallisuuteen liittyvät tekijät, erityisesti lentoesteiden korkeusrajoitukset, sekä lentomelun aiheuttamat rajoitukset** (*toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, erityistavoitteita*). Ministeriö hylkäsi lentoliikenteen aluevarausta ja siihen liittyvää melualuemerkintää ja näille alueille osoitettua maankäyttöä koskevat valitukset katsoen, että kaavaa ei voida näiltä osin lainvastaisena.

Tässäkin tapauksessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet olivat osaltaan mukana arvioitaessa kaavan sisältöä kokonaisuutena ja sen aluevarausten ja kaavamääräysten tarpeellisuutta ja kaavan kohtuullisuutta maanomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden näkökulmasta. Valtakunnalliset intressit olivat toisin sanoen osa harkintaa punnittaessa oliko kaava kohtuullinen yksityisten intressien näkökulmasta. Ne konkretisoivat myös maakuntakaavalle asetettua sisältövaatimusta, jonka mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin.

2.1.3.2

KHO 9.12.2009/3516 (Kymenlaakson maakuntakaava)

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 9.12.2009/3516 koski Kymenlaakson maakuntakaavaa, joka on alueellisesti rajattu vaihemaakuntakaava käsittäen maakunnan kuntakeskukset lähialueineen sekä eräitä alueita, joilla on käynnissä liikenteen kehittämishankkeita. KHO kumosi ympäristöministeriön vahvistamispäätöksen siltä osin, kuin ministeriö oli jättänyt vahvistamatta vesiliikenteen yhteystarvemerkin Kuuosankoskelta Haminaan. Yhteystarvemerkinnot ovat luonteeltaan merkintöjä, joilla osoitetaan yhteydet joiden tarve on voitu todeta, mutta joiden sijaintiin ja toteuttamiseen liittyy niin suurta epävarmuutta, ettei ohjeellisen tai vaihtoehtoisen linjauksen osoittaminen ole mahdollista. Ministeriö oli jättänyt merkinnän vahvistamatta sillä perusteella, että huolimatta merkinnän luonteesta toteuttamiskelpoiset linjausvaihtoehdot ovat tässä tapauksessa huomattavasti rajatummalla ja siksi merkinnällä osoitetun maankäytön vaikutukset erityisesti Natura 2000 -verkostoon olisi tullut arvioida. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että huomioiden merkintään liittyvä suunnittelumääräys joka edellytti muun ohella sen varmistamista, ettei yhteystarpeen toteuttaminen aiheuta haittoja Natura 2000-verkostoon kuuluville alueille samoin kuin se, että yhteystarpeen tarkempi sijainti määräytyy vasta hankkeen jatkosuunnittelussa, jolloin vasta on mahdollista selvittää muun ohella luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetun arvioinnin tarve, ei ministeriö korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan voinut jättää mainitsemillaan perusteilla vesiliikenteen yhteystarvemerkin vahvistamatta.

Ministeriön vahvistamispäätöksessä ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyssä maakunnan liiton valituksessa oli viitattu tavoitteeseen, jonka mukaan **alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava vesiliikenteen yhteismahdollisuudet Saimaan vesistöstä Suomenlahteen** (*toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, erityistavoite*). Tavoitteella ei kuitenkaan ollut merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuaargumentaatiossa eikä kovin merkityksellistä asemaa myöskään ministeriön vahvistamispäätöksessä taikka siitä tehdyn valituksen perusteluissa. Näiltä osin tavoite lähinnä vain mainittiin, koska se liittyi käsiteltävänä olevaan kaavamerkintään. Vaikutusta asian ratkaisuun tavoitteella ei käytännössä ollut, koska valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei voi olla merkitystä mahdollisen luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointitarpeen kannalta.

2.1.4

Kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevat maakuntakaavaratkaisut

2.1.4.1

KHO 15.8.2007/1995 (Uudenmaan maakuntakaava)

Uudenmaan maakuntakaava on koko Uudenmaan liiton alueen kattava maakuntakaava, jossa käsitellään merkittävä osa maankäyttömuodoista. Osa käsitellyistä maankäyttömuodoista on käsitelty vain valtakunnallisesti merkittävien alueiden osalta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen kaavasta valitti useita yksityisiä tahoja, rekisteröityjä yhdistyksiä sekä Merivoimien Esikunta eräiden puolustusvoimien omistamien alueiden osalta. Eräässä yhdistyksen valituksessa oli valitusperusteeksi esitetty yleisesti, ettei kaava edistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Tämän valitusperusteen osalta korkein hallinto-oikeus ympäristöministeriön päätöksen perusteluihin viitaten totesi, ettei kaavan hyväksymistä koskeva päätös ole lainvastainen sillä valituksessa esitetyllä yleisluontoisella perusteella, ettei siinä oteta MRL:ssä edellytetyin tavoin huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita niin, että edistetään niiden toteutumista.

Yhdistyksen valituksen sisältönä oli olennaisilta osin se, että maakuntakaavaan ei oltu sisällytetty merkittävää määrää aiemmin voimassa olleisiin seutukaavoihin sisältyneitä suojelu- ja virkistysaluevarauksia. Nämä alueet sisältyivät pääsääntöisesti laajempiin taajamatoimintojen aluevarauksiin. Lisäksi valituksessa vaadittiin kahden raideliikenteen varauksen poistamista. Ympäristöministeriön päätöksen perusteluisa valitusasian ratkaisemisen kannalta relevanteiksi valtakunnallisiksi alueidenkäyttötavoitteiksi arvioitiin:

- 1) **Kaupunkiseutujen työssäkäyntialueilla varmistetaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle sekä hyvälle elinympäristölle** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, yleistavoite*).
- 2) **Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa on selvitettävä mahdollisuudet eheyttää yhdyskuntarakennetta ja esitettävä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoite*).²³
- 3) **Alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden välillä edistetään mahdollisuuksien mukaan** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoite*).²⁴
- 4) **Alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperintöarvot säilyvät.**²⁵ Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota. Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon vesi- ja rantaluonnon suojelun tai virkistyskäytön kannalta erityistä suojelua vaativat vesistöt. Maakuntakaavoituksessa on luotava

²³ Tavoitetta on tarkistettu, nykyinen sanamuoto kuuluu: maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Tavoite on siis eheyttämistavoitteen osalta aiempaa velvoittavampi.

²⁴ Tavoitetta on tarkistettu, nykyisen sanamuodon mukaan ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään. Ekologisia yhteyksiä koskeva vaatimus kattaa näin ollen arvokkaat luonnonalueet suojelualueita laajemmin ja sen velvoittavuus on lisääntynyt kun vaatimukseen ei enää sisälly lisäämäärettä "mahdollisuuksien mukaan".

²⁵ Tavoitteen sanamuotoa on vähäisessä määrin tarkistettu, nykyisen muotoilun mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät.

alueidenkäytölliset edellytykset ylikunnallisesti merkittävien virkistyskäytön reitistöjen ja verkostojen muodostamiselle. Maakuntakaavoituksella ja yleiskaavoituksella on luotava alueidenkäytölliset edellytykset seudullisten virkistysalueiden muodostamiselle erityisesti Etelä-Suomessa ja suurilla kaupunkiseuduilla. *(kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita).*

- 5) Helsingin seudulla luodaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle, joukkoliikenteelle sekä hyvälle elinympäristölle. Helsingin seudun alue- ja yhdyskuntarakennetta kehitetään väestökehityksen edellyttämällä tavalla ja kasvusuunnat valitaan hyödyntämällä joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen sekä seutua ympäröivän kaupunki- ja taajamaverkoston mahdollisuuksia. Yhdyskuntarakenteessa varaudutaan raideliikenteen laajentumiseen ja tehokkuuden parantamiseen sijoittamalla riittävästi asuntotuotantoa ja työpaikkarakentamista niiden vaikutusalueelle *(Helsingin seudun erityiskysymykset, yleistavoitteita).*
- 6) Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava väestön tarpeiden edellyttämät ylikunnalliseen virkistyskäyttöön soveltuvat riittävän laajat ja vetovoimaiset vapaa-ajan alueet. Vapaa-ajan alueista on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus turvaamalla niitä yhdistävän viherverkoston jatkuvuus *(Helsingin seudun erityiskysymykset, erityistavoitteita).*

Myös erään toisen rekisteröidyn yhdistyksen valituksessa oli Malmin lentokentän suojelua koskien viitattu myös kulttuuriarvojen säilyttämistä koskeviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä niihin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka otetaan tavoitteiden mukaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina.

Ministeriö totesi ratkaisunsa perusteluissa, että maakuntakaavalla on keskeinen tehtävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnissa ja välittämisessä yksityiskohtaiseen kaavoitukseen ja muuhun suunnitteluun. Tähän tehtävään kuuluu olennaisesti myös näiden tavoitteiden yhteensovittaminen siten, että maakuntakaava täyttää sille asetetut sisältövaatimukset. Kyse oli tässä ratkaisussa yhtäältä luonnon ja kulttuuriympäristön arvoja koskevien tavoitteiden ja toisaalta yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen pyrkivien tavoitteiden ja myös Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevien tavoitteiden yhteensovittamisesta.

Korkein hallinto-oikeus totesi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista suojelu- ja virkistysaluevarauksia koskevissa ratkaisunsa perusteluissa seuraavasti:

- Maankäyttö- ja rakennuslaissa yleiskaavan ja yleensäkin kuntakaavojen asemaa on korostettu. Tämän mukaisesti maakuntakaavaa on kehitetty entistä yleispiirteisemmäksi. Sen keskeinen tehtävä on täsmentää sanallisesti ilmaistuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita niin, että niitä voidaan pitää ohjeena kuntakaavoituksessa. Esitöissä on nimenomaisesti korostettu, että maakuntakaava on tarkoitettu seutukaavaa yleispiirteisemmäksi.
- Maakuntakaavan tulee välittää riittävästi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kuntakaavoitukseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonnonsuojelualueita ja virkistyskäyttöä koskevat kohdat ovat suppeita. Näitä koskevat lähinnä kohdan 4.4. yleis- ja erityistavoitteiden lauseet: "alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden välillä edistetään mahdollisuuksien mukaan" ja "alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota".

- Maakuntakaavan alueidenkäytön tarkastelutaso on jätetty maankäyttö- ja rakennuslaissa edellä lausutuissa puitteissa maakunnan liiton ratkaistavaksi. Jos tarkkuustaso täyttää laissa säädetyt vähimmäisvaatimukset, ei maakuntavaltuuston päätös ole lainvastainen sillä perusteella, että säännökset olisivat sallineet myös yksityiskohtaisemman kaavan laatimisen. Suojelu-, virkistys- ja taajama-alueiden määrä ja sijoittelu ei valituksenalaisessa maakuntakaavassa ole valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ottaen siten epätasapainossa, että kaavaratkaisu kokonaisuutena tällä perusteella olisi vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjä maakuntakaavan sisältövaatimuksia.

Muilta osin KHO viittasi ministeriön vahvistamispäätöksen perusteluihin. Keskeistä ratkaisussa ja siinä, että maakuntakaavan katsottiin täyttävän sille asetetut sisältövaatimukset muun ohella viheryhteyksien ja luonnonarvojen huomioimisen osalta oli erityisesti maakuntakaavan yleispiirteisyys suhteessa aiempiin seutukaavoihin sen ollessa tässä tapauksessa KHO:n arvion mukaan hyvin yleispiirteinen rakenne-suunnitelma, joka sallii monenlaiset toteutusvaihtoehdot. Kaavan yleispiirteisyydestä johtuen yhdistyksen valituksessa mainittuja suojelu- ja virkistysalueita ei pienialaisuutensa johdosta oltu erikseen osoitettu maakuntakaavassa vaan näiden aluevarausten sisään jäävien virkistys- ja suojelualueiden (samoin kuin muidenkin taajamissa esiintyvien toimintojen ja alueiden) huomioimisen on tarkoitettu toteutuvan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Nämä arvot oli pyritty turvaamaan huomattavalla määrällä suunnittelumääräyksiä, jotka edellyttivät muiden ohella alueen luonto- ja virkistysalueiden ja virkistystarpeiden huomioon ottamista yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.

2.1.4.2

KHO 28.12.2007 (Kanta-Hämeen maakuntakaava)

Kanta-Hämeen maakuntakaava on koko maakuntaa ja kaikkia maankäyttömuotoja koskeva kokonaismaakuntakaava. Valtioneuvoston kaavan vahvistamispäätöksestä valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen yksityistahoja sekä eräät rekisteröidyt yhdistykset. Siltä osin kuin näissä valituksissa ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kyse oli maakuntakaavan turpeenottoalueista (EOt), soran- ja hiekanottoalueista (EOh) ja kiviaineksenottoalueista (EOk), joita Etelä-Hämeen luonnonsuojelupiiri ry vaati valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle poistettavaksi. Valitus liittyi keskeiseltä osin siihen, ettei näiden aluevarausten osalta oltu maakuntakaavan laadinnan yhteydessä tehty riittäviä selvityksiä alueiden luontoarvoista. Valituksessa viitattiin seuraaviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin: **maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite*).²⁶ **Alueidenkäytöllä edistetään elollisen ja elot-**

²⁶ Tavoitetta on tarkistettu, se kuuluu nyky muodossaan seuraavasti: ”Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.” Tavoitetta on siten täsmennetty siltä osin, minkälaisin kriteerein turpeenottoalueiksi osoitettavat alueet tulisi valita. Tarkistetun muotoilun velvoittavuuden voidaan arvioida lisääntyneen, kun määre ”ensisijaisesti” on poistettu.

toman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden välillä edistetään mahdollisuuksien mukaan (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoitteita).²⁷ Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamisriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoitteita).

Korkein hallinto-oikeus kumosi valtioneuvoston ja maakuntavaltuuston päätökset kaavassa osoitettujen turvetuotantoalueiden osalta lukuun ottamatta jo turvetuotannossa olevia alueita. KHO käsitteli ratkaisussaan laajasti turvetuotannon oikeudellista sääntelyä ja erityisesti ympäristölupamenettelyä, seikkoja joita ympäristölupamenettelyssä voidaan erityisesti luontoarvojen osalta ottaa huomioon sekä maakuntakaavan merkitystä turvetuotannon ohjaamisessa.²⁸ Tältä osin KHO totesi, että kun nämä seikat otetaan huomioon, turvetuotantoa koskevalla kaavavarauksella on tärkeä asema luonnon monimuotoisuuden säilyttämismahdollisuuden kannalta. Vaikka maakuntakaava onkin laaja-alainen ja yleispiirteinen alueidenkäyttösuunnitelma, varausten perusteen oikeellisuuden ja toteuttamiskelpoisuuden tulee edellä mainituihin seikkoihin nähden olla riittävästi selvitetty.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan nimenomaisesti edellä mainittuun erityiseen turpeenottoa koskevaan tavoitteeseen, vaikkakin puheena olevien turpeenottoalueiden kumoamisen perusteena olikin MRL:n 9 § ja selvitysten riittävyys. KHO totesi, ettei kaavaselostukseen sisälly sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin ratkaista täytyvätkö kaavalle MRL 28.3 §:ssä, erityisesti sen 6 kohdassa (maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen) asetetut sisältövaatimukset. Tästä huolimatta tavoitteella (joka sisältää yhtäältä turpeenottoalueiden valintakriteereitä koskevia seikkoja, toisaalta selvityksiä koskevia vaatimuksia, mutta myös turvetuotannolle vastakkaisten intressien yhteensovittamista koskevia vaatimuksia) voidaan katsoa olleen merkitystä ratkaisun kannalta. KHO totesi tavoitteen osalta, että mainittu tavoite ei sinänsä estä varaamista turpeenottoalueiksi myöskään ojittamattomia soita, kunhan tuotantoalueiksi varataan ensisijaisesti ojittamattomia soita.²⁹ Muutoinkin maakuntakaavaa laadittaessa on punnittava keskenään erisuuntaisia, muun ohella energiahuoltoon ja luonnonsuojeluun liittyviä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita samoin kuin MRL 28.3 §:ssä säädettyjä eri näkökohtia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvetuotantoa koskeva erityistavoite on erityinen, juuri turvetuotantoon liittyviä intressejä koskeva vaatimus, jonka merkitys on ratkaisussa korostunut siksikin, että nämä arvot eivät enää myöhemmissä suunnittelu- ja lupamenettelyissä tule välttämättä lainkaan oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla huomioiduiksi.

Tällä erisuuntaisten intressien keskinäiseen punnintaan liittyvien seikkojen ohella mainitulla tavoitteella voidaan arvioida olleen merkitystä myös selvitysten riittävyyden arviointiin liittyen. Se, ettei varauksia katsottu riittävästi selvitettyiksi perustuu siihen, että kaavassa osoitettujen turvetuotantoalueiden varaaminen oli perustunut siihen, että alueet olivat jo aiemmin seutukaavassa jo osoitettu turvetuotantoalueiksi. Tämän lisäksi varaukset perustuivat erityisesti niiden ojitustilanteesta saatuun, lähinnä peruskarttatasoiseen selvitykseen. KHO:n mukaan pelkästään ojitustilanne ei anna kuitenkaan riittävää kuvaa siitä, miten kuivatus on vaikuttanut suoluontoon. Asiakirjoissa ei muutoinkaan ollut selvitystä, jonka perusteella maakuntakaavassa

²⁷ Tavoitetta on tarkistettu, ks. edellä alaviite 24.

²⁸ Ks. luonnonsuojelualueiden huomioon ottamisesta turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2005:27.

²⁹ Kriteeri "ensisijaisesti" on siis nyttemmin tavoitteiden tarkistamisen yhteydessä poistettu.

turvetuotantoalueiksi varattujen soiden luonnonarvoja voitaisiin yksityiskohtaisesti tarkastella ja suhteuttaa näiden soiden merkitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kaavassa suojelutarkoituksiin varattuihin suoalueisiin. Turpeenottoa koskeva VATien erityistavoite oli osaltaan velvoittamassa erityisesti tämänkaltaiseen tarkasteluun maakuntakaavoituksen yhteydessä.

2.1.4.3

KHO 25.8.2006/2170 (Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava)

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan osalta KHO:n argumentaatio on käytännössä täysin vastaava kuin edellä käsitellyssä Kanta-Hämeen maakuntakaavassa asetelman ollessa maakuntakaavan ja siihen liittyvien selvitysten osalta hyvin samanlainen. Kyse oli Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n valituksesta, joka tässäkin koski turvetuotantoalueita (eo-t). Valituksessaan KHO:lle yhdistys vetosi valitusperusteena turvetuotantoa koskevaan erityistavoitteeseen, jonka mukaan **maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite*).³⁰ Valituksen mukaan kaavassa ja sen vahvistuspäätöksessä on tulkittu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita väärin ja maakunnan suoluonnon kokonaistilaa koskevan selvityksen puuttuessa turvetuotannon ohjaamista luonnontilaisille tai luonnontilaisen kaltaisille soille on pidettävä alueidenkäyttötavoitteiden vastaisena. Aluevarausten perusteeksi olisi tullut tehdä suokohtainen kartoitus ja käytetyt selvitykset ovat valituksen mukaan puutteellisia.

Ministeriö jätti luonnonsuojelulain säännöksiin viitaten eräitä yksittäisiä turvetuotantoalueita vahvistamatta, mutta KHO kuitenkin kumosi kaavan turvetuotantoalueet kokonaisuudessaan. KHO käsitteli edellä käsiteltyä ratkaisua vastaavalla tavalla maakuntakaavan merkitystä turvetuotannon ohjaamisessa ja niitä rajoituksia, joita luontoarvojen huomioon ottamiselle ympäristölupamenettelyssä voimassa olevan oikeuden mukaan on. Myös turvetuotantoa koskevan valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen osalta KHO:n perustelut olivat vastaavat kuin edellä käsitellyssä tapauksessa. Tässä kaavassa turvetuotantoalueiden varaaminen oli perustunut ennen muuta niiden ojitustilanteesta saatuihin, lähinnä peruskartta- ja ilmakuvatasoiseen selvitykseen, ja toisaalta siihen, että alueet olivat turvetuottajien hallinnassa olevia tuotantotarkoituksiin varattuja alueita. Tässä tapauksessa kaava-asiakirjoihin sisältyi eräitä soita koskevia yksityiskohtaisempiakin selvityksiä, joissa myös luonnonarvoja oli tarkasteltu. Asiakirjoissa ei kuitenkaan KHO:n mukaan ollut sellaista selvitystä, jonka perusteella turvetuotantoalueiksi varattujen soiden luonnonarvoja voitaisiin yksityiskohtaisesti tarkastella ja suhteuttaa näiden soiden merkitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kaavassa suojelutarkoituksiin varattuihin suoalueisiin. KHO kumosi kaavan turvetuotantoalueet riittämättömiin selvityksiin perustuvina vastaavalla tavalla kuin edellä käsitellyssä ratkaisussa.

Ministeriön vahvistuspäätös, jossa turvetuotantoalueiden varaukset lähtökohtaisesti katsottiin riittävästi selvitettyiksi ja myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisiksi, perustui olennaisilta osin maakuntakaavan yleispiirteisyyteen sekä siihen, että yksittäisiä soita koskevat selvitykset niiden luontoarvojen osalta tehdään ympäristölupamenettelyn yhteydessä toiminnanharjoittajan toimesta. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta on huomionarvoista, että ojitamattomien soiden osuus turvetuotantoon osoitetuista alueista oli tässä tapauksessa huomattavasti

³⁰ Tavoitetta on tarkistettu, ks. ed. alaviite 26.

vähäisempi kuin Kanta-Hämeen maakuntakaavassa. Selvitysten mukaan ojitetujen soiden osuus kaavassa turvetuotantoon osoitetuilla alueilla Oulujoen pohjoispuolella oli jonkin verran yli 40 prosenttia ja Oulujoen eteläpuolella yli 75 %. Ministeriön kanta turvetuotantoalueiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuuteen perustui paljolti siihen, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on tältäkin osin tulkittava kokonaisuutena. Ympäristöministeriö totesi esimerkiksi lausunnossaan KHO:lle, että ”valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on myös soita ja turvetuotantoa koskevien tavoitteiden osalta tarkasteltava kokonaisuutena siten, että jo ojitetujen soiden ensisijaisuus turpeenottoalueina on vain yksi turvetuotannon suunnittelussa huomioon otettava tavoite muiden ohella. Kysymys on myös tavoitteesta, joka on ilmaistu joustavana siten, että se sallii turpeenoton myös ojittamattomilla tai vähän ojitetuilla soilla, mikäli turpeenottoa tai muuta alueidenkäyttöä koskevat valtakunnalliset tai maakunnalliset tavoitteet tätä puoltavat.”

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuperuste oli siis molemmissa turvetuotantoa koskevissa maakuntakaavaratkaisuissa ensisijaisesti se, etteivät selvitykset ole riittävät sen arvioimiseksi, ovatko MRL 28 §:stä ilmenevät sisältövaatimukset asianmukaisesti sovitettu yhteen. Kaavaselostukseen ei KHO:n mukaan sisälly sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin ratkaista, täyttyvätkö MRL 28.3 §:ssä, erityisesti sen 6 kohdassa (maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen) tarkoitetut vaatimukset. Vaikka turvetuotantoa koskevaa erityistavoitetta ei ratkaisun johtopäätöksessä erikseen mainittukaan, voidaan sillä arvioida olleen asiaa arvioitaessa edellä mainitun kaltaisia rooleja asian ratkaisuperusteena. Kun turpeenottoa koskien on asetettu tällainen erityinen tavoite, näyttää KHO ratkaisujen perustelujen perusteella arvioineen tavoitteen merkitystä jossain määrin tiukemmin kuin ympäristöministeriö, joka korosti enemmän valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonnetta joustavana, keskenään punnittavia tekijöitä sisältävänä kokonaisuutena.

2.1.5

Muita tavoitteita koskevat maakuntakaavaratkaisut

2.1.5.1

KHO 17.8.2004/1888 (Keski-Pohjanmaan I. vaihemaakuntakaava)

Ratkaisussa oli kyse osaa Keski-Pohjanmaan alueesta koskevasta vaihemaakuntakaavasta. Kaavan hyväksymispäätöksestä ympäristöministeriöön valittivat muiden ohella Metsähallitus ja puolustusministeriö, vahvistamispäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen Lohtajan kunta. Valituksissa ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Siltä osin kuin valituksissa oli kyse, asia koski Lohtajan kunnan Vattajanniemen alueelle osoitettua puolustusvoimien erityisaluevarausta (ER) ja siihen liittyviä suunnittelumääräyksiä. Hyväksytyyn suunnittelumääräyksen mukaan ”aluetta kehitetään puolustusvoimien erityisalueena. Alueen käytössä ja jatkosuunnittelussa tulee huomioida alueen suojeluvaatimukset, erityiset luonto-, maisema- ja Natura-arvot, alueeseen kohdistuvat eri oikeudet, yleiset virkistystarpeet, pohjaveden suojelun vaatimat toimenpiteet sekä tulee pyrkiä huomioimaan elinkeinoelämän kehittämisedellytykset.” Ympäristöministeriö jätti mainitun määräyksen vahvistamatta siltä osin kuin siinä viitattiin alueeseen kohdistuviin eri oikeuksiin ja elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiin. Ministeriö viittasi tavoitteeseen, jonka mukaan **alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavallvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikkotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavallvonnan toimintamahdollisuuksille. Samalla on huomioitava muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset** (toimiva alueraken-

ne, erityistavoite). Puheena olevaan alueeseen liittyy huomattava määrä erilaisia arvoja ja intressejä. Ministeriö totesi ratkaisussaan, että maakuntakaavan kaavamääräys ei voi olla ristiriidassa kaavamerkinnän mukaisen pääkäyttötarkoituksen kanssa eikä kaavaa koskevien sisältövaatimusten vastainen. Suunnittelumääräyksen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskeva osa on ristiriidassa ER-merkinnän osoittaman alueen pääkäyttötarkoituksen kanssa eikä ota maanpuolustuksen tarpeita huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla. Suunnittelumääräys on tältä osin myös Vattajanniemen luonnon- ja maisema-arvojen vaalimista koskevien maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan ympäristöministeriön päätöksen perusteluihin. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden voidaan arvioida myös tässä tapauksessa täsmentäneen ja konkretisoineen kaavan sisältövaatimuksia, joissa ei erikseen mainita puolustusvoimien tarpeita. Nämä tarpeet ovat valtakunnallisia, ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet antoivat tässä tapauksessa näille intresseille erityistä painoarvoa alueen erilaisia maankäyttöintressejä maakuntakaavan laadinnassa yhteen sovitettaessa.

2.1.6

Maakuntakaavaratkaisut, joissa ei käsitelty valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu **KHO 10.12.2009/3523** koski Kuopion seutukunnan kattavaa Kuopion seudun maakuntakaavaa. Kaavan vahvistamispäätöksestä valitti yksityishenkilö koskien yhdyskuntarakenteen laajenemissuuntaa osoittavaa nuolimerkintää. Asiassa ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sen enempää valituksessa kuin ministeriön taikka KHO:n päätöksissäkään. Asian tarkastelu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteidenkin näkökulmasta olisi kuitenkin ollut kaiketi mahdollista, koska kyse oli yhtäältä yhdyskuntarakenteesta ja toisaalta kulttuuriympäristöön ja maisemaan liittyvistä arvoista.

Ratkaisu **KHO 13.10.2009/2516** koski Kainuun kokonaismaakuntakaavaa, mutta ympäristöministeriön kaavan vahvistamista koskevasta päätöksestä tehty yksi valitus jätettiin valitusajan päätyttyä tehtynä tutkimatta.

Ratkaisu **KHO 25.6.2008/1589** koski koko maakunnan ja pääosan alueidenkäyttömuodoista kattavaa Pohjois-Karjalan maakuntakaavaa, josta valtioneuvosto oli kaavan vahvistamista koskevassa päätöksessään jättänyt vahvistamatta päärataa tarkoittavan merkinnän rataosuudella Joensuu-Ilomantsi. Maakunnan liitto valitti tältä osin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiassa ei miltään osin viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut **KHO 2003:60** (Itä-Uudenmaan "Maakuntakaava 2000"), **KHO 28.4.2004/936** (Ylä-Savon maakuntakaava) ja **KHO 23.8.2004/1950** (Läntisen Uudenmaan maakuntakaava) koskivat kaavoja, joihin ensimmäistäkään päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ei vielä sovellettu. Alkuperäinen päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2001. Sen siirtymäsäännösten mukaan päätöksen voimaan tullessa valmis-teilla ollut kaava voitiin hyväksyä päätöksen estämättä 31 päivänä joulukuuta 2001 mennessä, mikäli kaavaehdotus oli asetettu julkisesti nähtäville ennen päätöksen voimaan tuloa.³¹ Läntisen Uudenmaan maakuntakaavaa koskevan vahvistuspäätöksen yhteydessä antamissaan jatkosuunnitteluohjeissa ympäristöministeriö katsoi muun ohella, että Uudenmaan maakuntaan on viipymättä laadittava valtioneuvoston hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen Uudenmaan maakuntakaava.

³¹ Nämä kaavat olivat myös kaavoja, joihin muutoinkin sovellettiin MRL 209.4-5 §:n kaavojen laadintaa ja hyväksymistä koskevia siirtymäsäännöksiä.

Yleiskaavaratkaisut

Kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevat yleiskaavaratkaisut

KHO 25.1.2005/167

Anjalankosken kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt taajamayleiskaavan, jossa muun muassa Kymijoen rannassa sijaitsevan tilan peltoalueelle oli osoitettu pientalovaltaista asuntoaluetta (AP). Kymijoen rantamaisema on osa valtakunnallisesti arvokasta kulttuurimaisemaa ja puheena oleva peltoalue on kiinteässä yhteydessä Anjalan kartanon alueeseen. Alue on valtion omistuksessa ja Museovirasto vaati HaO:lle tekemässään valituksessa kaavan kumoamista siltä osin kuin peltoalueelle oli osoitettu rakentamista. Anjalankosken kartanon alue mukaan lukien Kymijoen rannassa oleva alue sisältyy Museoviraston ja ympäristöministeriön vuonna 1993 julkaisemassa ”Rakennettu kulttuuriympäristö. Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt” -selvityksessä (RKY) luetteloituun valtakunnallisesti arvokkaaseen Anjalan kirkonseudun alueeseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden *kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja* koskevien erityistavoitteiden mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina.**

Kaavan käsittämä alue sulautuu laajaan valtakunnallisesti arvokkaaseen Kymijoen kulttuurimaiseman alueeseen. Lisäksi se rajautuu idässä Tampella Oy:n teollisuus- ja asuntoalueen valtakunnallisesti arvokkaaseen kulttuuriympäristöön. Museoviraston mukaan alue on maisemallisesti osa Museoviraston hallinnassa olevaa ja valtion omistamien rakennusten suojelusta annetulla asetuksella suojeltua Anjalan kartanoa. KHO totesi ratkaisussaan, että kaupungin päätöksellään hyväksymän kaavaratkaisun tarkoituksena on laajentaa peltoalueen eteläpuolella olemassa olevaa asuntoaluetta peltoalueelle ja noin 300–400 metrin etäisyydelle museokäytössä olevasta Anjalan kartanosta. KHO katsoi ottaen huomioon, että Anjalan kartanon läheisyyteen sijoittuva peltoalue on olennainen osa Kymijoen länsirannan kulttuurihistoriallisesti arvokasta aluetta sekä sen yhtenäistä ja avointa rantamaisemaa, kaavaratkaisussa ei ole tältä osin otettu riittävästi huomioon MRL 39 § 2 momentin 8 kohdan vaatimusta rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisesta. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon myös VATia koskevan päätöksen kohdassa 4.4 (Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat) mainitut erityistavoitteet, MRL 24 § 2 momentti sekä peltoalueen sisältyminen RKY 1993 inventointiin HaO:n päätöstä, jolla kaava oli osittain kumottu, ei KHO:ssa ollut syytä muuttaa.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa (ainakin siltä osin kuin siihen on KHO:n ratkaisussa viitattu) ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin eikä niiden huomioon ottamista koskevaan MRL 24.2 §:ään vaan ainoastaan yleiskaavan rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimista koskevaan sisältövaatimukseen. KHO täydensi tältä osin ratkaisun perusteita valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioonottamisvelvollisuudella. Tässäkin tapauksessa voidaan arvioida VATien myös täsmentäneen mainittua MRL 39.2 §:n sisältövaatimusta.

Karjaan kaupunginvaltuuston hyväksymän Mustion ruukinaluetta koskevan osayleiskaavan tavoitteena oli valituksenalaiselta osin ohjata alueen sisäisen liikenteen uudelleen ohjaamista tien parantamisella ja jalankulkutien rakentamisella. Museovirasto vaati HaO:lle tekemässään valituksessa kaavan kumoamista Mustion kirkon länsipuolella olevan peltoaukean kautta osoitetun uuden tielinjauksen (LT) osalta. Museovirasto esitti valituksessaan, että kaava-alue on osa Mustion valtakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista ympäristöä. Valituksen mukaan alue on mainittu RKY 1993 -inventoinnissa, joka on VATEista annetussa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettu valtakunnallinen inventointi. Mustion alueen kulttuurihistorialliset arvot eivät voi säilyä riittävästi, mikäli alueelle osoitettu uusi tielinjaus toteutetaan. Peltoaukean kautta kulkeva tie on ristiriidassa ruukin alueen 1600-luvulta kehittyneen ja rikkoutumatta säilyneen kulttuurimaisemarakenteen kanssa. Kyse oli siten *kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja* koskevasta erityistavoitteesta, jonka mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina.**

HaO kumosi kaavan LT-aluevarauksen osalta ja perusteli päätöstään sillä, että katselmushavaintojen ja asiakirjoissa olevan selvityksen mukaan Mustion ruukkialueen maisemarakenne muodostuu luonnonmaiseman ja rakennetun ympäristön vuorovaikutuksesta, johon olennaisesti liittyy historiallisesti pitkän asutuskauden ja siihen liittyvän elinkeinotoiminnan synnyttämä rakentaminen, erityisesti ruukinkartanon rakennukset ja ruukinkirkko sekä vanhat peltoaukeat. Suunniteltu tielinjaus tulisi sijoittumaan tähän maisemaan jakaen maisemarakenteellisesti yhtenäisen, kumpuilevan peltoalueen. HaO katsoi, että vaikka uusi tie teknisesti saataisiinkin sopeutumaan melko huomaamattomasti maaston erityispiirteisiin, rikkoo tielinja ruukinkirkon maisemataustana olevan kumpuilevan ja metsiköillä rajatun yhtenäisen peltomaiseman ja valtakunnallisesti merkittävän kulttuurihistoriallisen ympäristön, eikä täytä yleiskaavan laatimiselle asetettua vaatimusta rakennetun ympäristön vaalimisesta. HaO katsoi lisäksi, että LT-merkinnän kumoaminen ei merkitse sitä, etteivät alueen liikenne yhteydet mukaan lukien kevyen liikenteen yhteyden, olisi järjestettävissä tarkoituksenmukaiselle ja turvallisella tavalla.

KHO kumosi HaO:n päätöksen ja hylkäsi Museoviraston *Karjaan* kaupunginvaltuuston päätöksestä tekemän valituksen. KHO totesi, että yleiskaavan tavoitteena on ollut alueen toiminnallinen kehittäminen siten, että kulttuurihistoriallisesti arvokas ja omaleimainen ympäristö säilyy. Liikenne yhteyksien suunnittelussa on pyritty siihen, että asuntoalueille ja kulttuurihistorialliselle ympäristölle ei aiheutuisi kohtuutonta haittaa raskaasta läpikulkuliikenteestä. Yleiskaavan tavoitteena on ollut myös parantaa alueella sijaitsevan teollisuuslaitoksen toimintaedellytyksiä. Tielinjauksen alue, samoin kuin lähes koko muukin osa kaava-alueesta on rajattu kaavaan indeksivivalla kulttuurihistoriallisesti tai maisemallisesti arvokkaana ympäristönä. Merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan MRL 41 §:n 2 momentin nojalla määrätään, että alueen pääkäyttötarkoituksen mukainen toiminta ja rakentaminen on sopeutettava alueen maisemallisiin ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin. Alueen kylä- tai maisemakuvaa ei saa turmella. Kulttuurihistoriallisesti merkittävät kokonaisuudet on säilytettävä. Alue on suunniteltava siten, että alueen nykyinen ympäristökuva säilyy tai korjaantuu. Edelleen merkintää koskevan määräyksen mukaan suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että uudisrakentaminen ja olemassa oleviin rakennuksiin tehtävät muutokset sopeutuvat ympäristöön. Kaavassa on lisäksi yleisesti määrätty, että suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee erityistä huomiota kiinnittää

istutuksiin ja ympäristön hoitoon. Kaava-alueella olevia puita ja muuta arvokasta kasvillisuutta tulee pyrkiä säilyttämään. Erityisesti suoritettavien tienparannus- ja muiden rakennustoimenpiteiden yhteydessä tulee suunnitelmat laatia niin, että tarpeettomalta puiden kaatamiselta vältytään.

KHO totesi, että kartta-aineiston ja katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella uusi tielinjaus on sovitettu maisemaan siten, että avoin maisematila kirkon etelä- ja länsipuolella *olennaisilta osin* säilyy. Kirkon pihamaalta ei ole esteetöntä näkymää peltoaukealle. Hällnäsintien historialliseksi tieksi merkityllä osuudella tie on kapea ja mutkainen. Näkyvyyden parantaminen merkitsisi historiallisten ominaispiirteiden hävittämistä. KHO katsoi, että kaavassa osoitetulle tielinjaukselle, joka on suunniteltavissa ja rakennettavissa maaston ominaispiirteet ja ympäristö huomion ottaen, ei ole esitetty sellaista toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa, joka siirtäisi läpikulkuliikenteen pois kirkon ja kartanon väliseltä tieltä. Kaavassa osoitettu uusi tielinjaus muuttaa alueen kulttuurihistoriallisesti merkittävää maisemakokonaisuutta. Ottaen huomioon edellä lausuttu, kuntalain 90 § sekä yleiskaavalle MRL 39 §:ssä asetetut vaatimukset *kokonaisuutena*, KHO ei pitänyt kaupungin päätöstä lainvastaisena HaO:n esittämillä perusteilla (Ään 4-1).

Ratkaisussa jouduttiin punnitsemaan erityisesti kulttuuriympäristöarvoihin sekä liikenteeseen liittyviä kaavan sisältövaatimuksia ja arvioimaan, oliko nämä riittävällä tavalla yhteen sovitettu puheena olevaa yleiskaavaa laadittaessa. Kyse oli varsin tyypillisestä punnintatilanteesta, jonka lopputuloksen osalta KHO kuitenkin tuli eri johtopäätökseen kuin hallinto-oikeus.

2.2.1.3

KHO 27.9.2006/2473

Tampereen kaupungin ja Lempäälän kunnan yhteisen toimielimen hyväksymä Vuoreksen alueen osayleiskaava on MRL 46 §:n mukainen kuntien yhteinen yleiskaava. Alueen etäisyys Tampereen keskustaan on noin 7 km, Lempäälän keskustaan noin 14 km ja Hervannan keskustaan noin 3 kilometriä. Yleiskaava-alueen asukasluvuksi on arvioitu noin 13 400, ja alueen kokonaispinta-ala on noin 1256 ha. Siitä asuntoalueita on noin 287 ha, keskustatoimintojen alueita noin 17 ha ja virkistysalueita noin 560 ha eli 45 % kokonaispinta-alasta. Vesialueiden osuus on noin 200 ha. Kaavasta ympäristöministeriölle tehdyistä kahdeksasta valituksesta kolmessa oli valitusperusteena esitetty muiden ohella myös se, että kaava on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen. Näissä valituksissa ei kuitenkaan oltu yksilöity, miltä osin ja minkä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen kaava olisi.

Ympäristöministeriö käsitteli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuutta *eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua* koskevien tavoitteiden sekä *kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja* koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Ministeriön päätöksen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta kaavaa on arvioitava kokonaisuutena, jossa osatekijät voivat olla toistensa kanssa ristiriidassa. Vuoreksen kaavan osalta on ministeriön mukaan keskeistä ennen muuta alueen mitoitus, sijainti alue- ja yhdyskuntarakenteessa sekä suhde viheraluekokonaisuuteen. Ministeriön mukaan alueen kokonaismitoituksen on katsottava tukeutuvan perusteltuun väestönkehitysarvioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Sitä, että Tampereen kaupunkiseudulle kaavoitetaan asuntoalueita ennustetun väestönkasvun tarpeisiin, ei voi ministeriön päätöksen mukaan pitää lainvastaisena eikä siksi voida katsoa, että se vaikeuttaisi ympäristökuntien tai yleensä maakunnan kehitystä. Alueen sijainnin suhteessa olevaan yhdyskuntarakenteeseen voidaan katsoa edistävän valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tavoitteita. Edelleen eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevissa tavoitteissa on mainittu

tavoite viheralueiden hyödyntämiseksi siten, että niistä muodostuu yhtenäisiä kokonaisuuksia. Tavoitteiden kohdassa ”Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat” on mainittu tavoite, jonka mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet ja se, ettei niitä tarpeettomasti pirstota. Ministeriön päätöksen mukaan on katsottava, että kaava vahvistetulta osin vastaa myös näitä tavoitteita ottaen huomioon pyrkimyksen yhdyskuntarakenteen eheyteen. Ministeriö jätti kaavasta vahvistamatta yhden asuinrakentamiseen osoitetun AP-7 -alueen, joka ministeriön päätöksen mukaan kaventaa yhtä ekologista käytävää ja jolla on erityisen suuri merkitys myös virkistysalueyhteytenä eri alueiden välillä. Alue oli myös luontoselvitysten mukaan arvioitu arvokkaimpien aluekokonaisuuksien joukkoon ja myös liito-oravalle ideaaliseksi biotoopiksi.³²

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista yhdessä esitettiin valitusperusteena tavoite, jonka mukaan **alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite*). Valituksessa kaava katsottiin mainitun tavoitteen vastaiseksi siltä osin, että kaava-alueelle osoitettu uusi silta ja siihen liittyvä katu muodostavat esteen, joka pirstoo tarpeettomasti yhtenäistä luontoaluetta. Toisella vaihtoehdolla olisi huomattavasti paremmin voitu valituksen mukaan noudattaa voimassa olevaa seutukaavaa, jonka yhtenä tavoitteena on ollut yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Puheena olevan siltaratkaisun esitettiin useilla muillakin eri perusteilla ja eri valituksissa olevan lain vastainen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta korkein hallinto-oikeus nojasi kaikilta osin ministeriön päätöksen perusteluihin. KHO:n mukaan ministeriön päätöksessä lausutuilla perusteilla osayleiskaavaa laadittaessa on MRL 24 §:n mukaisesti otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Samoin huomioon on otettu MRL 28 §:n edellyttämällä tavalla sopeutuminen maakunnalliseen kokonaisuuteen ja maakuntakaavan sisältövaatimuksiin.

Ministeriön päätöksen perusteluiden perusteella voidaan arvioida, että kaavan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuutta arvioitaessa on arvioitu yhdyskuntarakenteeseen liittyviä tavoitteita suhteessa luonnonympäristöön ja virkistysalueisiin liittyviin tavoitteisiin, jotka voivat olla ristiriidassa tai ainakin jännitteisiä suhteessa yhdyskuntarakennetta koskeviin tavoitteisiin. Tässä tapauksessa virkistysalueiden osuus kaavan kokonaispinta-ala oli kuitenkin varsin huomattava.

2.2.1.4

KHO 3.10.2006/2561

Järvenpään yleiskaavaa koskevissa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvissä valitusperusteissa oli kyse kulttuuriympäristöarvoista. Hallinto-oikeuteen jätetyistä valituksista kahdessa (Museovirasto ja kulttuuriympäristöyhdistys) vedottiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuuteen. Näistä yhdistys valitti KHO:een samalla perusteella. Valituksen mukaan Tuusulanjärven itäpuolelle Järvenpääntien ja pääradan väliselle alueelle on osoitettu rakentamista liikaa ja liian länteen, mikä vaarantaa yleiskaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisesti Tuusulanjärven kulttuuriympäristön maisemaan olennaisesti kuuluvien peltoaukeiden ja metsäsaarekkeiden riittävän säilymisen. Yleiskaavakarttaan on rajattu Tuusulanjärven valtakunnallisesti merkittävä kulttuurihistoriallisesti arvokas alue kh/v -merkinnällä vielä vahvistamattoman maakuntakaavan rajauksen

³² Kaavan kumoamista tältä osin ei kuitenkaan perusteltu nimenomaisesti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin nojaten.

pohjalta. Valituksen mukaan kaavassa osoitettu valtakunnallisiin inventointeihin perustuva kulttuurimaisema-alue on osoitettu liian suppeaksi ja hyväksytyssä yleiskaavassa rakentaminen ulottuu suppeankin erikoismerkintä-alueen sisäpuolelle ja on rakennustehokkuudeltaan merkittävä. Valitus liittyi siten tavoitteeseen, jonka mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön on sovelluttava niiden historialliseen kehitykseen** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita*).

Korkein hallinto-oikeus totesi tältä osin, että yleiskaava on maankäyttöä yleispiirteisesti ohjaava kaava, jossa tehdyt ratkaisut tarkentuvat alueelle myöhemmin laadittavassa asemakaavassa. Järvenpään yleiskaavaa koskevalla päätöksellä ei siten ole ratkaistu kysymystä yhdistyksen valituksessa tarkoitetun ja kulttuuriympäristön ja sen itäpuolelle rakennettavan uuden asuinalueen tarkasta sijainnista, vaan alueiden sijainnit tulevat tarkemmin ratkaistuksi asemakaavassa. Muilta osin KHO viittasi hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin, joissa hallinto-oikeus muun ohella totesi johtopäätöksensä, että valitusten perusteella ei ole katsottava, että Tuusulanjärven kulttuuriympäristön arvojen säilyttäminen edellyttäisi alueen jättämistä kokonaan rakentamiselta vapaaksi. Hallinto-oikeus viittasi ratkaisunsa perusteluissa myös aluetta koskeviin suunnittelumääräyksiin, joissa edellytettiin kulttuuriympäristöarvojen huomioimista ja museoviranomaisten kuulemista.

Ratkaisu perustui siis olennaisilta osin valituksenalaisen kaavan yleispiirteisyyteen ja siihen, että sen asuntoaluevarausten toteutuminen voi tapahtua vasta asemakaavoituksen kautta, jolla kulttuuriympäristöarvojen yhteensovittaminen asuntorakentamisen tavoitteiden kanssa sitovasti ja yksityiskohtaisesti vasta tapahtuu. Näillä asuntorakentamistavoitteillakin on perustansa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, kun erityisesti Helsingin seudun erityiskysymyksissä on sekä yleis- että erityistavoitteissa edellytetty riittävän asuntotuotannon turvaamista. Tässä tapauksessa yleiskaava ei sisältänyt sellaisia ratkaisuja, että sen olisi katsottu olevan ristiriidassa kulttuuriympäristötavoitteiden kanssa.

2.2.1.5

KHO 7.11.2006/2945

Ratkaisussa oli kyse Helsingin yleiskaavasta 2020. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskien kysymys oli Malmin lentokentän aluetta, joka sisältyi valtakunnallisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia ympäristöjä koskevaan Museoviraston inventointiin vuodelta 1993, joka oli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdassa 4.4 (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat*) tarkoitettu inventointi. Yleiskaavasta ja sitä koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä valittanut yhdistys esitti valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että kaavaratkaisu on Malmin lentokentän osalta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi kaavapäätöksen Malmin lentokentän osalta esteellisyysperusteella johon yhdistys myös oli valituksessaan vedonnut, jolloin lausuminen muista valitusperusteista raukesi.³³

³³ Helsingin hallinto-oikeus (päätös 30.5.2005 n:o 05/0417/5) katsoi yleiskaavapäätöksen olevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen arvioituaan, ettei esteellisyyteen liittyvää menettelyvirhettä ollut tapahtunut.

Ratkaisussa oli kyse Ikaalisten kaupungin Keskeisen alueen osayleiskaavasta. Kaavasta valittanut yhdistys katsoi, että kaava on luonnon- ja kulttuuriympäristöä koskevilla perusteilla lainvastainen, koska kahta kaavassa APR- ja AP-merkinnöin osoitettua pientaloaluetta osoitettaessa ei oltu huomioitu alueen lepakkoesiintymien asettamia vaatimuksia eikä huomioitu riittävästi valtakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista avointa peltomaisemaa. Valituksen mukaan osayleiskaavassa ei myöskään oltu riittävästi otettu huomioon tämän alueen osalta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvä valitusperuste koski näin ollen tavoitetta, jonka mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön on sovelluttava niiden historialliseen kehitykseen** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita*).

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen yhdistyksen valituksesta siltä osin, kuin yleiskaavassa oli osoitettu mainitut APR- ja AP-alueet. Edellä mainittujen tavoitteiden ohella hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan tavoitteeseen, jonka mukaan **ilman erityisiä perusteita ei hyviä ja yhtenäisiä peltoalueita tule ottaa taa-jamatoimintojen käyttöön eikä hyviä ja laajoja metsätalousalueita pirstoa muulla maankäytöllä** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoite*). Hallinto-oikeuden päätöksessä todettiin muun ohella, että valituksen-alaisessa yleiskaavassa valtakunnallisesti arvokas kulttuurimaisema on osoitettu kyläkuvallisesti arvokkaan alueen rajauksella (sk). Sk-rajasta koskevan kaavamääräyksen mukaan alueen maisemallisesti merkittävät arvot, erityisesti avoin viljelymaisema, tulee säilyttää. Sk-rajasta on kaavan luonnosvaiheen jälkeen laajennettu Museoviraston lausunnon perusteella, eikä Museovirastolla ole enää ehdotusvaiheessa ollut tältä kohdin huomautettavaa. Valituksenalaisen AP-varauksen osan pohjoispää sijaitsee sk-rajauksen sisällä. Kaavaan liittyvästä maisema- ja kulttuurimaisemaselvityksestä on hallinto-oikeuden päätöksen mukaan todettavissa, että Kilvakkalan kylän eteläpuolelle kaavoitettu AP-aluevaraus menee yli selvityksen mukaisen täydennysrakentamiseen soveltuvan alueen kyseessä olevan alueen itäpuolella sekä alueen eteläpuolella AP-aluevaraus menee maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti merkittävälle viljelyalueelle. Lisäksi eteläosastaan mainittu AP-aluevaraus rikkoo selvityksessä mainitun tärkeän näkymänuolisuunnan länsiluoteesta. AP-aluemerkintään ei liity erityisiä kaavamääräyksiä. Yleiskaavassa on vain yleispiirteisesti osoitettu pientalovaltaisen asutuksen sijainti. Rakennusten sijoittelulla ei voida juurikaan vaikuttaa tällä alueella kyseisen AP-alueen kohdalla maiseman avoimuuden turvaamiseen. Tarkempaan suunnitteluun nojaavalla asemakaavalla ei voida riittävästi edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (erityistavoitteiden) eli arvokkaan kulttuurimaiseman ja avoimen peltomaiseman säilymisen turvaamista ja toteuttamista puheena olevalla alueella. Edellä selostetuilla perusteilla yleiskaava ei, huolimatta MA-varauksesta ja sk-rajauksesta, tältä osin täytä rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimista edellyttävää yleiskaavan sisältövaatimusta. Yleiskaavassa ei ole myöskään tältä osin huolehdittu maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta.

KHO kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden päätöksen näiltä osin. KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan valituksenalainen AP-alueen osa sijaitsee kapealla peltolohkolla ja rajoittuu kaakkoisreunastaan välittömästi Viljalantiehen ja luoteisreunastaan olemassa olevan asutuksen alueeseen, joka on osayleiskaavassa osoitettu niin ikään

AP-alueeksi, sekä muuhun kuin viljelykäytössä olevaan alueeseen, joka on osayleiskaavassa osoitettu lähivirkistysalueeksi (VL). Valituksenalainen AP-alueen osa ei olennaisesti supista avointa peltomaisemaa eikä Kilvakkalan kylän eteläpuolella länsiluoteesta ja itäkaakkoon olevaa näkemäsuuntaa järvelle päin Suolahden suuntaan. Perustelujen mukaan avoin peltoalue on osayleiskaavassa muutoin pääosin osoitettu maisemallisesti arvokkaaksi peltoalueeksi (MA). MA-alueita koskevien kaavamääräysten mukaan alueen kulttuurihistoriallisesti arvokas viljelymaisema tulee säilyttää. Olevia rakennuspaikkoja lukuun ottamatta alueelle ei tulisi sijoittaa muita kuin maa- ja metsätaloutta palvelevia rakennuksia. MA-varauksen ja sk-rajauksen laajuus huomioon ottaen kaava turvaa siten merkittävässä määrin valtakunnallisesti arvokkaan kulttuurimaiseman ja avoimen peltomaiseman säilymistä. KHO:n ratkaisun mukaan, kun otetaan huomioon yleiskaavan yleispiirteisyys, puheena olevan AP-alueen osan käyttäminen rakentamiseen ja muihin käyttötarkoituksiin tarkentuu yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Näillä perusteilla yleiskaavassa on huolehdittu maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta. Kaavassa on maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdan ja 3 momentin mukaisesti otettu huomioon rakennetun ympäristön ja maiseman vaaliminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös perustui siis selvityksen ja tosiseikkojen hie- man erilaisen arvioinnin ohella keskeisesti myös yleiskaavan yleispiirteisyyteen. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat suurelta osin samalla tavoin sisällöltään jous- tavia kuin ne kaavojen sisältövaatimukset, joita niiden on tarkoitettu konkretisoivan.

2.2.1.7

KHO 23.4.2008/931

Ratkaisussa oli kyse Elimäen kunnan Korian yleiskaavan muutoksesta, jossa muun ohella osa aiemmin virkistysalueeksi osoitetusta entisen varuskunta-alueen niin kut- sutusta takamaastosta osoitettiin asuntorakentamiskäyttöön. Päätöksestä valittaneen toisen rekisteröidyn yhdistyksen valituksen mukaan päätös oli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen siltä osin, että se pirstoo arvokkaan yhtenäisen virkistysalueen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan **alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, vir- kistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita*).

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Ratkaisun perustelujen mukaan vali- tuksissa tarkoitettu alue sijoittuu yleiskaavaa hyväksyttäessä voimassa olleen Kymen- laakson seutukaavan taajamatoimintojen alueelle (A). Kun lisäksi otetaan huomioon, että valituksissa tarkoitettu asuinrakennusten alue rajoittuu etelä-lounaispäädystään jo rakennettuun yleiskaavassa asuntoalueeksi (AP) osoitettuun alueeseen ja sekä itäpuoleltaan kaavassa kerrostalovaltaiseksi alueeksi osoitettuun alueeseen, kaava- ratkaisun ei voida katsoa valituksissa tarkoitettulla tavoin pirstovan tarpeettomasti Pioneeripuiston muodostamaa virkistykseen soveltuvaa aluetta. Kaavassa on tältä osin MRL 39.2 §:ssä tarkoitettulla tavoin otettu riittävästi huomioon myös olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö. Kun otetaan huomioon, että kysymyk- sessä oleva alue on muutoin VLU-. VLU-3-, SL-, VL- sekä VL/s -merkinnöin osoitettu virkistykseen soveltuvaksi alueeksi, kaavassa on MRL 39.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla otettu huomioon myös virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Vaikka puhee- na olevassa kaavassa vanhastaan virkistyskäytössä ollutta aluetta olikin osoitettu rakentamiskäyttöön, kaavassa ei siis kuitenkaan valtakunnallisissa alueidenkäyt- tötavoitteissa tarkoitettulla tavalla pirstottu tarpeettomasti virkistyskäytön kannalta merkittävää aluetta.

Tampereen Santalahden osayleiskaavasta valittaneen yhdistyksen eräänä valitusperusteena oli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavaratkaisun välinen ristiriita. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvä valitusperuste koski tavoitetta, jonka mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita*). Santalahden yleiskaava-alue liittyy Pispalan kaupunginosaan, joka on valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettu valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö. Valituksen mukaan Museoviraston julkaisussa valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt on mainittu Pispalan kaupunginosa ja siihen liittyen Santalahden pieni rautatiepysäkki. Hallinto-oikeudelle tehdyssä valituksessa katsottiin, että yleiskaavan kaikki korttelialueet sisältyvät inventoinnissa tarkoitettuun Pispalan kaupunginosaan. Pispalan valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö kuitenkin rajautuu rautatiehen, joka on myös yleiskaava-alueen rajana. Hallinto-oikeuden valituksen hylkäävän ratkaisun perustelujen mukaan kaava-alue *liittyy* valtakunnallisesti merkittävään kulttuuriympäristöön. Perusteluissa viitattiin yleiskaavan määräyksiin, joiden mukaan asemakaavoja muutettaessa on huomioitava alueen merkitys valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön läheisyydessä. Kaavamääräysten mukaan alueen asumis- ja teollisuusperinteen erityisominaisuuksia tulee vaalia asemakaavatyön yhteydessä. Asemakaavoja muutettaessa on osoitettava toimenpiteet, joilla Pispalan harjumaishan, Näsijärven rantamaiseman ja rantaväylän puoleisen julkisivun kaupunkikuvaa ja ympäristöä parannetaan. Edelleen asemakaavoituksen yhteydessä on huomioitava kattojulkisivun merkitys Pispalan ylärinteen näkymiin. Myös kaava-alueella on teollisuus- ja asuinrakentamiseen liittyviä arvokkaita rakennuksia ja rakennelmia, joista osa on kaavassa osoitettu suojelumerkinnällä sr. Merkinnällä sr-1 on osoitettu rakennukset ja rakennelmat, joiden lähtökohtana on suojelu tai uudiskäyttö. Näiden edellytykset tulee tutkia asemakaavoituksen yhteydessä. Sr-1 -merkinnän käyttöä pidettiin perusteltuna yleiskaavavaiheessa erityisesti siksi, että teollisuuskäytössä olleiden rakennusten maaperän puhdistustarve on ollut yleiskaavavaiheessa selvittämättä. Ratkaisun perustelujen mukaan edellä mainitut kaavamääräykset huomioiden osayleiskaava täyttää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asettamat vaatimukset. Korkein hallinto-oikeus viittasi oman valituksen hylkäävän ratkaisunsa perusteluina kaikilta osin hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluihin.

Tapauksessa oli kyse siis siitä, että yleiskaavan erityisesti asemakaavoitusta ohjaavin määräyksiin oli riittävästi turvattu kulttuuriympäristöarvojen säilyttäminen. Kulttuurihistoriallisesti merkittävien ympäristöjen rajauksista vallitsee toisinaan erimielisyyttä ja rajauksissa voi olla tulkinnanvaraisuutta, mutta ainakin valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen osalta tilanne on nykyisin yleisesti ottaen varsin ongelmaton.³⁴

Ratkaisussa oli kyse Nousiaisten Nummen läntisen alueen oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta, jolla osoitettiin uutta liikerakentamista sekä muun ohella huoltoaseman laajennusmahdollisuuksia valtatie 8 varteen vanhaan kulttuurimaisemaan. Kaava-

³⁴ Tiedot valtakunnallisesti merkittävistä kulttuuriympäristöistä sekä niiden karttarajaukset ovat nykyisin kaikkien saatavilla verkkopalvelusta <http://www.rky.fi>.

alue käsittää Nummen kylämäen rakennetun länsireunan, ja Nummen kylämäen miljöön mainittiin puolestaan tuolloisessa valtakunnallisia rakennettuja ympäristöjä koskevassa inventoinnissa.³⁵ Valittajina olleet yksityishenkilöt esittivät kaavaratkaisun olevan muun ohella vastoin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuriympäristöön liittyviä tavoitteita. Näitä tavoitteita ovat erityisesti: **Alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita*).

Edellä käsiteltyä ratkaisua vastaavasti kaava-alue lähinnä liittyi valtakunnalliseen kulttuurihistorialliseen ympäristöön, mutta se sisälsi myös itsenäisiä maisema- ja kulttuurihistoriallisia arvoja. Valituksessa ja ratkaisussa oli kyse keskeisesti avoimen peltomaiseman säilyttämisestä, myös tuolloin voimassa olleen seutukaavan edellyttäessä kaava-alueella sijaitsevien peltomaiden maisema-arvojen säilyttämistä. Myös tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus viittasi valituksen hylkäävän ratkaisunsa perusteluina hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluihin. Hallinto-oikeus totesi, että kaava-alueen pellot reunustavat valtakunnallisesti arvokkaaseen rakennettuun ympäristöön liittyvää kylämiljöötä. Voimassa oleva seutukaava edellyttää peltomaiden maisema-arvojen säilymistä. Osayleiskaavassa peltoalueet on pääosin osoitettu maisemallisesti arvokkaiksi MA-alueiksi ilman rakennusoikeutta. Alueella olevat huoltoasema, autoliike ja -korjaamo sekä paloasema ovat sijainneet nykyisellä paikallaan jo seutukaavaa laadittaessa. Kaavan sallima laajentaminen parantaa näiden kiinteistöjen toimintaedellytyksiä vaikuttamatta kuitenkaan olennaisesti maisemaan. Edelleen perusteluissa todettiin, että osayleiskaava sallii uutta liikerakentamista asemakaavoitettavaksi vain nykyisen autoliikkeen ja paloaseman viereiselle niiden itäpuolella olevalle peltoalueelle. Perusteluissa mainittiin vielä, että kaavamääräys edellyttää alueen ja sen ympäristön maisema- ja kulttuurihistoriallisten arvojen huomioon ottamista asemakaavoituksessa. Johtopäätöksensä tuomioistuin totesi, että kaavalla voidaan ohjata maankäyttöä siten, että kylän ja siihen liittyvän maiseman ja ympäristön arvot säilyvät. Kaavan mukaisilla maankäyttöratkaisuilla myös edistetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja turvataan riittävästi olemassa olevien maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyminen.

2.2.1.10

KHO 30.10.2008/2757

Ratkaisussa oli kyse Valkealan kunnan Vuohijärven kylää koskevasta yleiskaavasta, jonka tavoitteena oli ohjata yleispiirteisesti kylän maankäyttöä ja rakentamista. Yleiskaavassa oli osoitettu uusi tielinjaus, joka sijoittui KHO:n päätöksen mukaan Kymenlaakson merkittävimmälle pohjavesialueelle, ja uusi tielinjaus sijaitsi lähimmillään myös runsaan 100 metrin päässä Natura 2000-verkoston kuuluvan alueen rajauksesta. Hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen alueellisen ympäristökeskuksen valituksesta. Ympäristökeskus katsoi valituksessaan kaavan muiden valitusperusteiden ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaiseksi erityisesti siltä osin, kuin *kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat* koskevissa erityistavoitteissa on todettu, että **alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumisen ja muuttamismriskejä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.**

³⁵ Nykyisin Nousiaisten kirkko ja kirkkomaisema on rajattu huomattavasti aiempaa rajausta suppeammin, eikä voimassa oleva raja sijoitu lähelle puheena olevaa kaava-alueita.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kunnanhallituksen valituksen, jossa oli muun ohella pyritty perustelemaan, ettei kaava voi vaarantaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Korkein hallinto-oikeus totesi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta, että uusi tielinjaus on osoitettu kulkemaan suunnitellun vedenottoalueen halki maankunnallisen vedenhankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella siitä huolimatta, että tässä suhteessa haitattomia ja toteuttamiskelpoisia ratkaisuja on kaavaa laadittaessa selvitetty olevan. Näin ollen yleiskaavassa ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 24.2 §:ssä säädetyllä tavalla huolehdittu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista eikä MRL 39.2 §:ssä säädetyllä tavalla otettu huomioon mahdollisuuksia liikenteen ja vesihuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla sekä mahdollisuuksia turvalliseen ja terveelliseen elinympäristöön.

Ratkaisussa pohjavesien suojelua koskevat erityistavoitteet toimivat ratkaisuperusteena MRL:n sisältövaatimusten rinnalla niitä konkretisoiden. Tapauskohteisessa ratkaisuharkinnassa keskeisiä lienevät olleet pohjavesialueen merkittävyys ja erityisesti se, että haitattomia ja toteuttamiskelpoisia ratkaisuja oli selvitetty olevan, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttäessä riskejä aiheuttavien toimintojen sijoittamista riittävän etäälle vedenhankinnan kannalta tärkeitä pohjavesialueista.

2.2.1.11

KHO 2009:58

Ratkaisussa oli kyse Askaisten Louhisaaren alueen osayleiskaavasta, jossa oli osoitettu alue uusia ja olennaisesti muuttuvia alueita koskevalla merkinnällä. Alue oli tarkoitettu suunniteltavaksi asemakaavalla, jossa alueelle voitiin osoittaa enintään kuusi omakotitalon rakennuspaikkaa. Alue sijoittui valtakunnallisesti merkittävän kulttuurihistoriallisen ympäristön (Louhisaaren kartano ja Askaisten kirkko) välittömään läheisyyteen, osin silloisen rajauksen sisään.³⁶ Kohdekuvauksen mukaan runsaan kahden kilometrin pituinen puistokuja yhdistää Askaisten kirkon ja Louhisaaren kartanolinnan. Meren rannassa sijaitseva Louhisaari muodostaa suurvalta-ajan merkittävimmän kartanomiljöön. Alue on myös osa valtakunnallisesti arvokasta Mynämäenlahden maisema-aluetta. Aluevarauksen etäisyys kartanolinnaan oli sen rajalta noin 500 metriä. Sekä hallinto-oikeus että KHO toimittivat paikalla katselmuksen asian selvittämiseksi.

Yksityisen tahon ohella kaavapäätöksestä valittanut Museovirasto katsoi valituksessaan muun ohella, että kaavaratkaisu on ristiriidassa valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen kanssa, jonka mukaan **alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön on sovelluttava niiden historialliseen kehitykseen.** (*kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita*).

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset. Päätöksen perustelujen mukaan yleiskaavassa on annettu määräyksiä, joiden avulla alueen näkyvyyttä valtakunnallisesti merkittävään kulttuuriympäristöön, erityisesti Louhisaaren kartanolinnaan ja sen välittömään ympäristöön, on rajoitettu. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella puheena oleva asemakaavoitettava alue sijoittuu selvästi sen itäpuolella olevista peltoalueista erilliseen metsäiseen maisematilaan. Kun otetaan huomioon

³⁶ Turun hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ”ainoastaan vähäinen osa kaakkoisnurkkaa on rajauksen sisällä”. Valmisteilla olleessa inventoinnin uudistuksessa rajausta oli esitetty laajennettavaksi muun ohella siten, että se käsittäisi koko puheena olevan alueen.

alueen etäisyys kartanolinnasta ja sen pihapiiristä, kulttuurimaisema-alueen kuvaus valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa viitatussa julkaisussa "Rakennettu kulttuuriympäristö" (1993) sekä osayleiskaavaan sisällytetyt, tulevaa asemakaavoitusta sitovasti ohjaavat määräykset³⁷, valituksen kohteena oleva uusia ja olennaisesti muuttuvia alueita koskeva aluevaraus ei maisemalliselta kannalta ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentissa säädetyn eikä 39 §:n 2 momentin ympäristön ja maiseman vaalimista koskevien sisältövaatimusten vastainen. Edelleen päätöksen perustelujen mukaan kaavamääräyksen tieyhteyttä koskevan osan mukaan alueelle saa rakentaa vain alueen koilliskulmasta alueen lounaispuolelle osoitettuun venevalkamaan johtavan tien. Tuleville omakotitalojen rakennuspaikoille tulee osoittaa tonttiliittymät suoraan tältä tieltä. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella tulevalle omakotitaloalueelle suuntautuva liikenne ei muuta suojellun valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön luonnetta siten, että kaavaratkaisu tällä perusteella olisi lainvastainen. Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus korostivat perusteluissaan vielä sitä, että aluetta asemakaavoitettaessa tulee asemakaavan sisältövaatimukset huomioiden vielä ratkaistavaksi, kuinka paljon ja minkälaisin kulttuuriympäristön ja maiseman huomioon ottamista koskevin määräyksin alueelle voidaan rakentaa.

Kuten molempien oikeusasteiden toimittamista katselmuksistakin käy ilmi, kyse on ollut hyvin tapauskohtaisesta arvioinnista sen suhteen, täyttikö puheena oleva yleiskaavaratkaisu yleiskaavan sisältövaatimukset ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asettamat vaatimukset. Keskeinen merkitys on annettu maisemallisten seikkojen ja etäisyyden kartanolinnasta ja sen pihapiiristä ohella yleiskaavassa annetuille asemakaavoitusta ohjaaville määräyksille samoin kuin sille, että lopulliset rakentamisen määrää ja muita yksityiskohtia koskevat ratkaisut tehdään asemakaavoituksen yhteydessä.

Kaavamääräyksillä rakentamisesta ympäristölle aiheutuvia haittoja voidaan tiettyyn rajaan saakka estää tai hallita, mutta mikäli alueen maisema- ja kulttuuriympäristöarvot kytkeytyvät keskeisesti lähiympäristön rakentamattomuuteen, on väistämätöntä että rakentamisen salliminen heikentää näitä arvoja. Tämänkaltaisen arvio voitaneen nähdä Museoviraston valituksen taustalla kohteen erityisen merkittävyyden ohella. Korkeimman hallinto-oikeuden kanta kuitenkin oli se, että kaavaratkaisu huomioi maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asettamat vaatimukset ja niiden edistämismahdollisuuden.

2.2.1.12

KHO 29.10.2010/159

Ratkaisussa oli kyse Espoon eteläosien yleiskaava 2030:sta, joka on laaja-alainen yleispiirteinen aluevarausyleiskaava, jonka merkitys painottui yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden esittämiseen ja jossa esitetään ainoastaan alueiden käytön pääkäyttötarkoitus. Muiden ohella kaavasta valittaneiden ympäristöyhdistyksen ja alueellisen ympäristökeskuksen valitusten johdosta hallinto-oikeus kumosi yleiskaavapäätöksen eräiden asuntoaluevarausten osalta, jotka sijoittuivat osin maakuntakaavan mukaiselle virkistysalueelle, joka kuului seudullisesti merkittävään ekologiseen yhteyteen. Hallinto-oikeus viittasi tältä osin tavoitteeseen, jonka mukaan **alueidenkäytöllä edistetään ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden välillä mahdollisuuksi-**

³⁷ Yleiskaavassa oli muun ohella määrätty, että aluetta asemakaavoitettaessa on otettava erityisesti huomioon alueen sijainti valtakunnallisesti merkittävässä kulttuuriympäristössä. Asemakaavassa tulee määrätä, että alueen rakentamisen aikana ja sen jälkeen rakennusten ja niiden pihapiirien sekä alueen itäpuolisen peltoalueen väliin alueen itäreunaan jää suojapuukaista, joka merkittävästi rajoittaa rakennetun alueen näkymistä itään päin. Rakennusten korkeusasema tulee sovittaa maastoon niin, että rakennukset eivät näy puuston yli. Luonnonmaastoa muokkaavia toimenpiteitä tulee välttää mahdollisuuksien mukaan.

en mukaan (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, yleistavoite)³⁸, ja että alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota (kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, erityistavoitteita). Keskeinen peruste merkintöjen kumoamisessa oli se, ettei maakuntakaava ollut MRL 32.1 §:ssä säädettyllä tavalla riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa, mutta hallinto-oikeus totesi myös, ettei siinä oltu tältä osin otettu riittävästi huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävien ja yhtenäisten luonnonalueiden osalta. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittanut kaupunginhallitus vetosi valituksessaan näiden kumottujen merkintöjen osalta myös yleisellä tasolla valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, todeten, että ”valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakunnallisen suunnittelun keskeinen periaate on ehkäistä yhdyskuntarakenteesta irrallista hajakenttämistä ja pyrkiä edistämään erityisesti raideliikenteen varteen rakentamista ja olevan yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja eheyttämistä. (...) Asiaa tulee tarkastella kokonaisuutena, jossa virkistysyhteyksien ja ekologisten yhteyksien ohella muutkin asiat tulee ottaa huomioon.”

KHO kumosi kaupunginhallituksen valituksesta hallinto-oikeuden päätöksen yhden pientaloalueen osalta, mutta ei argumentoinut päätöksessään valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla, katsoen tältä osin maakuntakaavan olleen riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa (ja katsoen toisaalta että muiden hallinto-oikeuden kumoamien aluevarausten osalta maakuntakaava ei ollut ollut riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa). KHO:n päätöksestä ei näin ollen juuri ole tehtävissä johtopäätöksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhteen, mutta tästäkin ratkaisusta voidaan havaita se, että ekologiaa yhteyksiä ja virkistysalueita koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat erityisesti kasvukeskuksien kaavoituksessa olla toisinaan jännitteisessä suhteessa yhdyskuntarakenteen eheyttä koskevien tavoitteiden kanssa. Tätä jännitettä tuskin on kuitenkaan syytä ylikorostaa, sillä kyse on tältäkin osin sellaisen ratkaisun löytämisestä, jossa molemmat tavoitteistot on otettu riittävällä tavalla huomioon.

2.2.2

Muita tavoitteita koskevat yleiskaavaratkaisut

2.2.2.1

KHO 5.3.2009/528

Ratkaisussa oli kyse Ulvilan Suosmeren yleiskaavasta, josta valitti joukko yksityishenkilöitä siltä osin kuin kaavassa oli eräälle metsäalueelle osoitettu kaksi uutta erillispientalon rakennuspaikkaa. Valituksessa oli vedottu muiden perusteiden ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden *eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua* koskeviin erityistavoitteisiin, joiden mukaan **maakuntakaavan ja yleiskaavan lähtökohtana on oltava perusteltu väestönkehitysarvio**, kun kaavaan liittyvän väestönkehitysarvion mukaan alueen väestönkehitysarvio on vuoteen 2020 asti aleneva ja kaavassa oli tästä huolimatta osoitettu kaiken kaikkiaan noin 30 uutta rakennuspaikkaa.

Hallinto-oikeus totesi valituksen hyläten, että valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvän erityistavoitteen mukaisesti Suosmeren osayleiskaavan yhtenä lähtökohtana on ollut perusteltu väestönkehitysarvio. Arvion mukaan Suosmeren alueen väestönkehitys vuoteen 2020 on aleneva. Kun kuitenkin otetaan huomioon,

³⁸ Tavoitteen sanamuotoa on tältä osin tarkistettu. Tavoite kuuluu nyky muodossaan: ”Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään.”

että osayleiskaavassa osoitettu lisärakentaminen on erityisesti valituksessa tarkoitettujen rakennuspaikkojen osalta luonteeltaan täydennysrakentamista ja yleensäkin liittyy suurelta osin ennustettavaan asumisväljyyden kasvuun, osayleiskaavassa on eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskeva valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite otettu riittävästi huomioon.

Myös korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen todeten, että kun otetaan huomioon osayleiskaavassa osoitettujen uusien rakennuspaikkojen määrä kokonaisuudessaan ja kunnalle kaavoituksessa kuuluva harkintavalta, osayleiskaava ei ole lainvastainen valituksessa tarkoitettujen kahden erillispientalon rakennuspaikan osalta sillä perusteella, että Suosmeren alueen väestömäärä on aleneva. Erityisesti se, että valitus oli kohdistettu nimenomaan kahteen yksilöityyn asuinpientalon rakennuspaikkaan, viittaisi siihen, että huolimatta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käyttämisestä valitusperusteena, kyse on ollut näiden kahden nimenomaisen rakennuspaikan vastustamisesta tosiasiaa muilla perusteilla.

2.2.2.2

KHO 2009:30

Ratkaisussa oli kyse Ähtärin Väliveden - Ähtärinsalmen yleiskaavasta, josta KHO:n vuosikirjaratkaisulla kumottiin kymmenen ympärivuotisen asuinrakennuspaikan pientalovaltainen asuntoalue. Valituksissa hallinto-oikeuteen tai KHO:een ei vedottu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Myöskään hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin viittasi ratkaisussaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden *eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua* koskevaan erityistavoitteeseen, jonka mukaan **alueidenkäytön suunnittelussa on muun ohella maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava mahdollisuuksien mukaan tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuriin hyväksikäyttöä.**³⁹

Ratkaisussa puheena ollut 10 pientalon asuinalue sijoittui KHO:n ratkaisun mukaan erilleen yhdyskuntarakenteesta. Pysyvä asutus aiheuttaa väljää vapaa-ajan asutusta suuremman tarpeen yhteisten kunnallisteknisten järjestelyjen suunnittelemiseen sekä synnyttää tarpeen sovittaa alueen suunnittelu yhdyskuntarakenteellisesti yhteen naapurialueiden käytön kanssa. Kaava kumottiin keskeisesti sillä perusteella, ettei kaavassa ei ollut riittävästi selvitetty kaavan vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen sekä vesi- ja viemärihuollon järjestämiseen eikä rakentamisen vaikutusta ympäröivään alueeseen. Korkein hallinto-oikeus ei ratkaisunsa perusteluissa varsinaisesti argumentoinut mainitsemallaan erityistavoitteella, mutta sen voidaan arvioida osaltaan korostaneen velvollisuutta arvioida kaavaratkaisun yhdyskuntarakenteellisia vaikutuksia samoin kuin infrastruktuuriin liittyviä järjestelyjä puheena olevan kaltaisissa oloissa.

2.2.2.3

KHO 27.1.2010

Ratkaisussa oli kyse Enontekiön kunnan Hetan ympäristön ranta-alueiden osayleiskaavasta, josta valitti muiden ohella yksi paliskunta, viitaten yhtenä valitusperusteena myös kaavan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuuteen. Siltä osin kuin asiassa oli kyse valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, kaavassa oli osoitettu Kautokeino tien etelä- ja länsipuolelle ohjeellinen ajoneuvojen testaus- ja

³⁹ Tavoitetta on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa hieman täsmennetty. Nykyisen sanamuodon mukaan ”Alueidenkäytön suunnittelussa on maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuria”.

harjoittelurata erityisaluemerkinnällä E. Valituksen mukaan yleiskaavassa ei tämän aluevarauksen osalta ole otettu huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden määräystä turvata alueidenkäytössä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kehittämisedellytykset aluevarauksen haitatessa kohtuuttomasti poronhoitoa alueella. Kyse oli siten tavoitteista, joiden mukaan **alueidenkäytöllä edistetään Lapin tunturialueiden säilymistä luonto- ja kulttuuriarvojen kannalta erityisen merkittävinä aluekokonaisuuksina. Samalla varmistetaan, että asumisen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykset säilyvät. Alueiden erityispiirteet tunnistetaan ja alueidenkäyttö sovitetaan mahdollisimman tasapainoisesti yhteen poikkeuksellisten luonnonolojen, luonnon kestokyvyn ja kulttuuriarvojen turvaamiseksi. Samalla tuetaan luonnonoloihin sopeutuneiden omaleimaisten kylä- ja kulttuuriympäristöjen säilymistä ehyinä. Saamelaisten kotiseutualueella turvataan alueidenkäytössä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kehittämisedellytykset ja sovitetaan ne yhteen luonnon kestokyvyn kanssa. Muuallakin poronhoitoalueella turvataan poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset (luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet, yleistavoitteita).**⁴⁰ Yleiskaava oli laadittu MRL 72 §:n mukaisena, ranta-alueilla rakentamista suoraan ohjaavana yleiskaavana.

Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset tältä osin. Korkein hallinto-oikeus ei päätöksensä perusteluissa käsitellyt valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, viitaten ratkaisunsa perusteluissa hallinto-oikeuden perusteluihin. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan yllä mainittu tavoite kuuluu valtioneuvoston päätöksen tarkoittamiin yleistavoitteisiin, jotka pääsääntöisesti välittyvät kuntien alueidenkäytön suunnitteluun maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta sen jälkeen, kun tavoitteet on asianmukaisesti konkretisoitu maakuntakaavassa. Nyt kyseessä olevan alueen osalta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei vielä ole konkretisoitu maakuntakaavassa.⁴¹ Tällöin ne on otettava huomioon suoraan kuntien kaavoituksessa. Yleistavoitteiden alueiden käytön suunnittelua koskevien oikeusvaikutusten on kuitenkin tarkoitettu kohdistuvan vain yleispiirteiseseen kaavoitukseen eikä niitä ole tarkoitettu käytettäväksi yksityiskohtaisten kaavojen muutoksenhaun perusteena. Näin ollen yleistavoitteita sovelletaan suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen laaja-alaisiin, muuta alueidenkäyttöä yleispiirteisesti ohjaaviin ratkaisuihin, mutta ei asemakaavaan verrattavaan suoraan rakentamista ohjaaviin ratkaisuihin. Edelleen hallinto-oikeuden perustelujen mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koostuvat useista, keskenään jopa ristiriitaisista tavoitteista. Kaavaratkaisun tulee edistää osaltaan kaikkia kaavan suunnitteluun liittyviä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja sovittaa ne yhteen. Saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen lisäksi kaavaratkaisun tulee varmistaa muun muassa myös asumisen ja elinkeinotoiminnan edellytysten säilyminen. Kaavaselostuksesta käy ilmi, että kaavaratkaisu on tehty huomioon ottaen muun muassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nyt kysymyksessä olevalta osin.

Kaavan katsottiin täyttävän valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja MRL:ssa niiden huomioon ottamiselle asetetut vaatimukset. Kaavaratkaisun todettiin sinänsä aiheuttavan haittaa poronhoidolle, mutta kaavaselostuksessa oli selvitetty kaavan vaikutukset poronhoitoon ja korvaavat ratkaisut siltä osin kuin kaavan mukaisen erityisalueen toteuttaminen haittaa aiheuttaisi. Hallinto-oikeuden päätöksen

⁴⁰ Tavoitteita on eräiltä osin täsmennetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa. Tavoitteet viittaavat nykyisin suoremmin perustuslain (731/1999) 17.2 §:n sanamuotoon. Tarkistettujen tavoitteiden mukaan ”saamelaisten kotiseutualueen alueidenkäytössä otetaan huomioon saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen kehittämisedellytysten turvaamiseksi. Poronhoitoalueella turvataan poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset.”

⁴¹ Hallinto-oikeus päätyi tällaiseen tulkintaan siksi, että ratkaisua tehtäessä alueella ei ollut vielä voimassa MRL:n mukaista maakuntakaavaa vaan rakennuslain (370/1958) mukaan laadittu ja sen mukaisin oikeusvaikutuksin voimassa oleva Tunturi-Lapin seutukaava.

perusteluiden (joihin KHO ei siis oman ratkaisunsa perusteluissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta mitään lisännyt) perusteella kyse oli tyypillisestä punnintaratkaisusta, jossa yksittäiset tavoitteet näyttäytyivät osana tavoitteiden (ja kaavan sisältövaatimusten) kokonaisuutta.

On huomionarvoista, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohtaan ”Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet” ei sisälly lainkaan erityistavoitteita, vain yleistavoitteita. Tämä voidaan nähdä puutteena sikäli, ettei yleistavoitteiden siis ole tarkoitettu ulottavan vaikutustaan suoraan rakentamista ohjaaviin yleiskaavoihin (ainakaan niiden suoraan rakentamista ohjaavien ratkaisujen osalta). Erityisesti tämä näyttäytyy puutteena, jos yleistavoitteet halutaan kuvata periaatteellisemmiksi linjauksiksi ja erityistavoitteet niitä täsmällisemmiksi (sitovammiksi) velvoitteiksi. Kuitenkin esimerkiksi rakentamista ohjaamaan laadittujen yleiskaavojen rakentamista suoraan ohjaavilla ratkaisuilla voinee olla toisinaan vaikutusta esimerkiksi puheena olevien tavoitteiden kannalta.⁴²

2.2.2.4

KHO 4.6.2010/1407

Ratkaisussa oli kyse Eurajoen kunnan Olkiluodon yleiskaavasta, jolla suunniteltiin ydinvoimalaitosten yksiköiden ympäristöä, liittyen muun ohella ydinjätteen loppusijoitukseen ja alueen tieverkostoon. Kaavasta valitti lähinnä alueella lomakiinteistöjä omistavia tahoja. Valitukset kohdistuivat erityisesti aiempaa lähemmäs loma-asutuksiinteistöjä sijoittuviin energiantuotantoon liittyviin aluevarauksiin kuten tieverkkoon sekä siihen, että yleiskaavalla oli myös siirretty lomarakennusoikeuksia Olkiluodon pohjoisrannalta etelärannalle. Valituksissa ei vedottu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

Hallinto-oikeus argumentoi ratkaisunsa perusteluissa tavoitteilla joiden mukaan **alueidenkäytössä on turvattava energiahuollon valtakunnalliset tarpeet** (*toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, yleistavoite*) ja että **alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttämät suojavyöhykkeet sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen** (*toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, erityistavoite*). Hallinto-oikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että Olkiluodon saari muodostaa valtakunnallisesti merkittävän energiantuotannon alueen sekä Suomen ainoan ydinjätteen loppusijoitustoiminnalle varatun alueen. Näiden toimintojen turvaamiseksi ja niiden tulevien toimintaedellytysten turvaamiseksi suurin osa Olkiluodon saaresta on yleiskaavassa osoitettu energiahuoltoalueeksi. Tämä alue ulottuu huomattavasti lähemmäksi Olkiluodon itä- ja pohjoisrantojen asutusta kuin voimassa olevassa rantayleiskaavassa. Alueen valvonnan ja turvallisuuden järjestäminen tulee rajoittamaan asukkaiden vapaata liikkumisoikeutta ja jokamiehen oikeuksia aikaisempaa enemmän. Kun kuitenkin otetaan huomioon rakennuspaikkojen ja energiatuotannon alueen väliin sijoittuva maa- ja metsätalousalue ja muut kaavassa osoitetut virkistykseen soveltuvat alueet, virkistystarpeet on otettu kaavassa riittävästi huomioon. Kun lisäksi otetaan huomioon energiatuotannon alueen reunassa kulkevan satamatien liikenteen vähäinen määrä, tielinjaus täyttää liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä ja elinympäristön laatua koskevat sisältövaatimukset. Kaavan ei myöskään katsottu aiheuttavan maanomistajille kohtuutonta haittaa.

⁴² Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen kohdassa 4.1 näistä tavoitteista on todettu, että ” kulttuuri- ja luonnonympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet ovat kansallisen kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimisen kannalta keskeisiä alueita. Alueet ovat laajoja kokonaisuuksia, joiden vaikutukset ulottuvat yleensä useiden maakuntien tai jopa naapurivaltioiden alueille. Ne ovat myös kansainvälisesti ainutlaatuisia, Suomen kansallisia erityispiirteitä edustavia alueita. Näihin alueisiin kohdistuu sellaisia alueidenkäyttöpaineita, että ne edellyttävät erityisen huolellista ja vaativaa yhteensovittamista.”

Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan kaikilta osin hallinto-oikeuden ratkaisuun hylätessään valitukset hallinto-oikeuden tavoin. Edellä kuvatuissa perusteluissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli lienee lähinnä ollut se, että ne perustelivat kaavassa esitettyjen aluevarausten välttämättömyyttä ja vaikuttivat tätä kautta sisältövaatimusten täyttymisen arviointiin.

2.2.2.5

KHO 11.5.2011/1249

Ratkaisussa oli kyse Mäntsälän kunnan Arolan-Jokelanseudun osayleiskaavasta, jossa oli muun ohella esitetty ohjeelliseksi tarkoitettu edullisuusvyöhykejako kahteen vyöhykkeeseen, joiden perusteella osaltaan määrittyvät kiinteistökohtaiset rakentamismahdollisuudet. Niiden määrittämisen perusteena oli etäisyys lähimpiin palvelukeskuksiin, etäisyys alueen palveluihin, tiestöolosuhteet sekä olemassa oleva ja suunniteltu vesihuoltoverkosto. Kaavaselostuksen mukaan mitoituksen pyrkimyksenä on, että alueen kylämainen luonne säilytetään ja että maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu mahdollisimman hyvin ja että mitoitus toimii alueen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamislupien käsittelyn pohjana. Kaavasta valittaneiden yksityisten valituksissa esitettiin muun ohella, että edullisuusvyöhykkeet asettavat maanomistajat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan.

Valituksissa tai hallinto-oikeuden ratkaisussa ei viitattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin käytti valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita argumentaationsa todetessaan valitukset hylätessään, että eri edullisuusvyöhykkeiden maanomistajien erilaiseen kohteluun oli olemassa hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. KHO viittasi perusteluissaan valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden mukaan **aluerakennetta kehitetään monikeskukseksi ja verkottuvana sekä hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä. Alueidenkäytössä otetaan huomioon haja-asutukseen ja yksittäistoimintoihin perustuvat elinkeinot sekä maaseudun tarve saada uusia pysyviä asukkaita** (*toimiva aluerakenne, yleistavoitteita*). Saman kohdan erityistavoitteiden mukaan **maakunnan suunnittelussa on selvitettävä maaseudun alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä kyläverkoston kehittämiseen liittyvät toimenpiteet, joilla edistetään olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä, palvelujen saatavuutta, maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamista sekä ympäristöarvojen säilymistä. Edelleen KHO viittasi tavoitteisiin, joiden mukaan maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Alueidenkäytön suunnittelussa on maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuria** (*eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, erityistavoitteita*). Korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että yleiskaavakartalle merkitty edullisuusvyöhykkeen rajaus perustuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskeviin oikeudellisesti velvoittaviin erityistavoitteisiin ja Uudenmaan maakuntakaavan yleiskaavoitusta ohjaaviin merkintöihin. Kaavassa on tämän mukaisesti määritelty alueen nykyisen alueen eteläosaan painottuvan asutuksen, siellä sijaitsevien päiväkodin ja koulun sekä vesijohtoverkoston ja suunnitteilla olevan viemäriverkoston alueellisen ulottuvuuden perusteella alue, jolla asutus voi olla tehokkaampaa. Kun otetaan huomioon MRL 39 §:n 1 ja 2 momentin säännökset yleiskaavan sisältövaatimuksista ja MRL 24.2 §, alueen jakamiselle edullisuusvyöhykkeisiin on tähän nähden ollut hyväksyttävät edellä mainittuihin ylemmänasteisiin suunnitelmiin ja

alueen eri osien erilaisiin olosuhteisiin pohjautuvat perusteet.⁴³ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukivat siis osaltaan kaavan yhteydessä tehtyä ratkaisua jakaa alue hajakentämisen suhteen edullisuusvyöhykkeisiin, joka jossain määrin suuntaa rakentamista olemassa olevien palveluiden ja rakenteiden yhteyteen.

2.2.2.6

KHO 25.8.2006/2171

Ratkaisussa oli kyse Oulun seudun yhteisestä yleiskaavasta. Yhdessä kaavasta tehdyssä valituksessa esitettiin yhtenä monista valitusperusteista se, että kaava ei täytä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaatimuksia. Myöskään KHO:n ja ympäristöministeriön kaavan vahvistamispäätöksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, mihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tämä valitusperuste saattaisi liittyä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemässään valituksessa sama valittaja täsmensi valitustaan siltä osin, että valituskirjelmässä esitettiin kaavassa osoitetun lentokentäntien eteläisen linjauksen olevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen. Tältäkin osin ei kuitenkaan voida yksilöidä tavoitteita joiden vastaiseksi tielinjausta esitettiin eikä muitakaan perusteluja valitusperusteelle.

Korkein hallinto-oikeus viittasi kaavan sisällön lainmukaisuuden osalta ympäristöministeriön kaavan vahvistamispäätökseen. YM totesi päätöksessään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta, että kun otetaan huomioon kaavaratkaisun perustuminen väestönkehitysarvioon ja kaavaratkaisun yhdyskuntarakennetta, elinympäristön laatua, liikennejärjestelmää, vesihuoltoa, jätehuoltoa ja valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, kulttuurihistoriallisia ympäristöjä ja perinnemaisemia koskevat kaavaratkaisut sekä virkistysalueverkosto, luonnonsuojelun tavoitteiden huomioon ottaminen ja maanköyhämisrannikon käsittely, niin ministeriö katsoo, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettu huomioon kaavan yleispiirteisyyden edellyttämällä tavalla. Ympäristöministeriön kaavan vahvistamispäätöksenkin perusteella ei voida yksilöidä, mitkä yksittäiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet olisivat mahdollisesti relevantteja KHO:een tehdyssä valituksessa mainittuun tielinjaukseen liittyen.

⁴³ Kaavaselostuksen mukaan kaavan tarkoituksena oli osaltaan välittää ja tulkita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja maakunnan tavoitteita kunnan suunnittelussa.

3 Johtopäätökset

3.1

Selvityksen aineisto ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

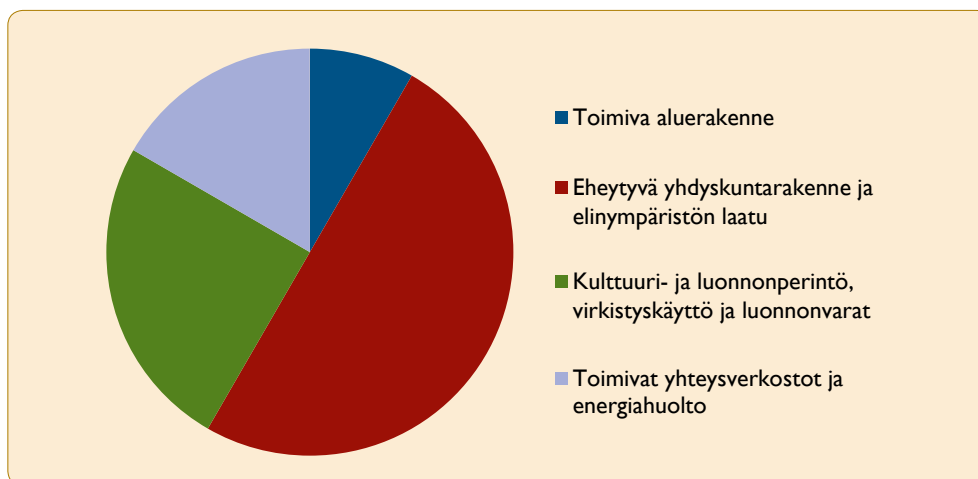
Selvityksen aineistona ovat olleet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut. Tuomioistuinnratkaisut jättävät luonteensa vuoksi näkymättömiin ne kysymykset, joista ei ole syntynyt valitukseen asti johtaneita erimielisyyksiä kaavaa laadittaessa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat lähtökohtaisesti kuitenkin jo kaavojen laadintavaiheessa osallisten, esimerkiksi viranomaisten vuorovaikutuksen kautta, jolloin niiden vaikutus ei tule näkyviin oikeuskäytännössä kuin poikkeustapauksissa. Tuomioistuinten käsiteltäväksi tavoitteet tulevat toisin sanoen vain silloin, kun kaavan laadinnassa on syntynyt erimielisyyttä kaavan lopputuloksesta taikka kaavan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuudesta.

Kun kaava-asioita koskevassa muutoksenhaussa on kyse kunnallisvalituksista, ratkaisevat valitusperusteet sen, missä määrin tuomioistuimen ratkaisussa käsitellään valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Näin ollen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin tuomioistuinikäytännössä vaikuttaa huomattavassa määrin myös se, osataanko valituksissa viitata ja käyttää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Erityisesti muiden kaavojen kuin maakuntakaavojen osalta tehokas valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vetoaminen valituksessa edellyttää käytännössä jo varsin laaja-alaista maankäytön suunnittelujärjestelmän tuntemusta.

KHO:n maakuntakaavoja koskevissa ratkaisuissa käsiteltiin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita jokseenkin säännönmukaisesti. Aineisto sisälsi 20 maakuntakaavaratkaisua, joista 3 kappaletta (15 %) oli sellaisia, joihin päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ei vielä lainkaan sovellettu. Jäljelle jääneistä 17 maakuntakaavaratkaisusta vain 3 kappaletta (eli n. 18 %) oli sellaisia, joissa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei käsitelty. Eri valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (valtioneuvoston päätöksen otsikoinnin perusteella) esiintyminen ratkaisuissa *valitusperusteena* on esitetty seuraavassa kuviossa.⁴⁴ Helsingin seudun erityiskysymykset ja luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet eivät esiintyneet valitusperusteina maakuntakaavaratkaisuihin lainkaan. Eheytyvää yhdyskuntarakennetta koskevat tavoitteet esiintyvät näistä ryhmistä maakuntakaavaratkaisuihin useimmin, liittyen hyvin usein erityisesti vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjaukseen.⁴⁵

⁴⁴ Kuviossa on esitetty nimenomaisesti valitusperusteina käytetyt VATit. Joissakin valituksissa viitattiin useisiin eri tavoitteisiin kuten edellä esitetyistä tiivistelmistä käy ilmi. Nämä kaikki on huomioitu kuviossa.

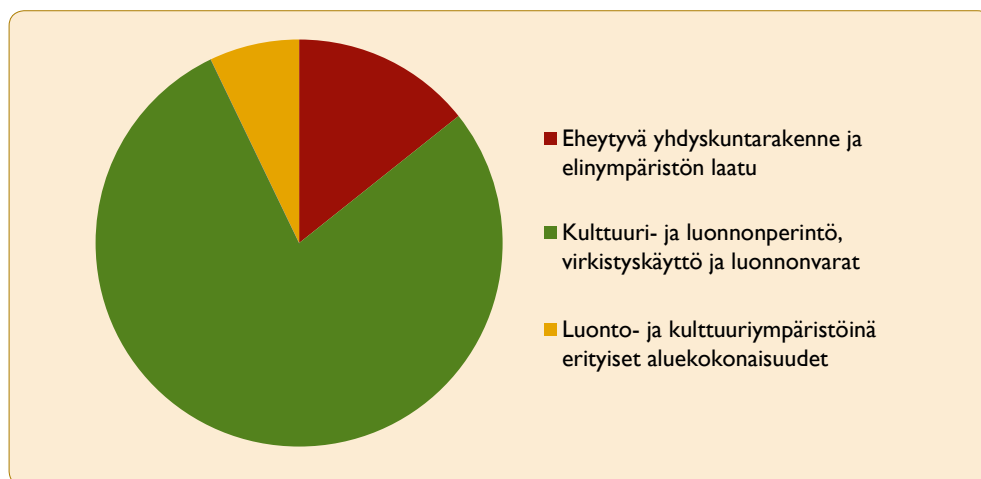
⁴⁵ Ks. myös SY 13/2012, s. 27.



Kuvio 1. Eri valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valitusperusteina aineiston maakuntakaavaratkaisuissa.

Yleiskaavojen osalta vastaava kuvio on esitetty seuraavassa. Kulttuuri- ja luonnonperintöön, virkistyskäyttöön ja luonnonvaroihin liittyvät tavoitteet korostuvat merkittäväällä tavalla yleiskaavojen VATEihin liittyvinä valitusperusteina. Aineiston kahdeksastatoista valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita käsitelleestä yleiskaavaratkaisusta 12 ratkaisussa (67 %) esillä olivat nimenomaan nämä tavoitteet, ja valitusperusteista kulttuuri- ja luonnonperintöön, virkistyskäyttöön ja luonnonvaroihin liittyvät tavoitteet muodostavat vielä suuremman osuuden. Neljäsatoista aineiston yleiskaavaratkaisuista vedottiin valituksissa nimenomaisesti yksilöitävissä oleviin VATEihin, ja 11 tapauksessa valitusperuste liittyi näihin tavoitteisiin. Yhtenä syynä tähän lienee se, että tavoitteissa mainitut kulttuuriperintöön liittyvät inventoinnit⁴⁶ saavat institutionaalisen asemansa nimenomaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta ja niitä koskevat vaatimukset konkretisoituvat nimenomaan VATien välityksellä. Toisaalta myös virkistyskäyttöön ja luonnonvaroihin liittyvät vaatimukset koskevat usein kaavoituksen osallistajien intressejä ja elinpiiriä siten, että nämä seikat tulevat esiin myös kaavoista tehtävissä valituksissa. Aineiston yleiskaavaratkaisuissa nämä valitusperusteet tulevat usein ilmi suunniteltaessa täydennysrakentamiseksi luokiteltavissa olevaa alueidenkäyttöä, ja alueen asukkaille tämä usein merkitsee virkistykseen käytettävien alueiden taikka muiden viheralueiden jonkinasteista vähenemistä.

⁴⁶ Näillä tarkoitetaan kulttuuriympäristöä ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun. Näitä ovat tällä hetkellä Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992), Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (RKY 2009, Museovirasto, Valtioneuvosto vahvistanut 22.12.2009) ja Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983). Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi on meneillään, ja sen on määrä valmistua vuoden 2015 loppuun mennessä. Vuonna 1995 vahvistetut aluerajaukset ovat voimassa kunnes uudet alueet on vahvistettu valtioneuvoston päätöksellä.



Kuvio 2. Eri valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valitusperusteina aineiston yleiskaavaratkaisuissa.

3.2

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana MRL:n järjestelmää

Korkein hallinto-oikeus on useammissa kaavaratkaisuissaan käsitellyt nimenomaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa osana maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Lausumista käy ilmi muun ohella se, että VATit ovat kaavojen sisältövaatimusten lailla kokonaisuus, joka sisältää suhteessa toisiinsa vastakkaisiakin elementtejä. Ne kuitenkin täsmentävät ja konkretisoivat usein merkittävästikin kaavojen yleensä hyvin yleispiirteisiä ja laaja-alaisia sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Tavoitteet eivät kuitenkaan laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Kaavan sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat huomioon otettaviksi samanaikaisesti ja rinnakkain.⁴⁷

VATien tehtävä ja asema on siis konkretisoida ja täsmentää kaavojen lakisääteisiä sisältövaatimuksia, mutta pysyä toisaalta niiden asettamissa rajoissa. Voidaan esittää huoli normihierarkian näkökulmasta siitä, pysyvätkö VATit näissä rajoissa, samoin kuin siitä, sisältävätkö valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet asioita, joista tulisi säätää lain tasolla. Selvityksen aineiston perusteella voidaan sanoa, että ainakaan oikeuskäytännön tasolla tällaisia ongelmia ei tullut esiin. Esimerkiksi voitaneen ottaa turvetuotantoon liittyvä erityistavoite, joka on varsin yksityiskohtainen ja velvoittava edellyttäessään muun ohella, että turpeenottoalueiksi varataan nykyisen muotoilun mukaan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Tällaisena se kuitenkin konkretisoi maakuntakaavan 28.3 §:n hyvin yleispiirteisiä, muun ohella luonnonvarojen kestäväään käyttöön ja maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen liittyviä sisältövaatimuksia ja yhteen sovittaa niitä muiden sisältövaatimusten kanssa.⁴⁸ Normihierarkiaan liittyvät kysymykset on kuitenkin syytä huomioida valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarkistettaessa. Edellä mainitut ongelmat voisivat sinänsä liittyä yhtä lailla yleispiirteisempiin kuin

⁴⁷ KHO 21.9.2011/2677 (Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaava).

⁴⁸ Turvetuotantoa koskien voidaan toisaalta huomioida sekin, että maakuntakaavoitus ja VATit ovat sen osalta tietyllä tavalla systemaattisesti "erityisasemassa", kun turvetuotanto ei kuulu maa-aineslain (555/1981) soveltamisalaan ja erityisesti luonnonarvojen huomioimiseen turvetuotannon ympäristölupia koskeissa menettelyissä liittyy merkittäviä rajoituksia. Ks. esim. KHO 28.12.2007/3417.

yksityiskohtaisempiinkin tavoitemuotoiluihin. Kovin yleispiirteisten ja suppeiden tavoitemuotoilujen osalta voidaan toisaalta myös kysyä, konkretisoivatko ne tarkoitetulla tavalla kaavojen sisältövaatimuksia, vai jäävätkö tällaiset tavoitteet käytännössä lähes merkityksettömiksi.⁴⁹

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon sillä tavoin kuin kunkin kaavamuodon tehtävä edellyttää. Maakuntakaavassa tavoitteet konkretisoidaan siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä maakunnallisia ja seudullisia alueidenkäytön periaatteita ja aluevarauksia osoittavana yleispiirteisenä kaavana edellyttää ja mahdollistaa. Maakunnan suunnittelu, erityisesti maakuntakaava, on pääasiallinen suunnittelumuoto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja välittämisessä kuntien suunnitteluun.⁵⁰ Maakuntakaavan keskeisenä tehtävänä on asiaa koskevien säännösten ja niiden esitöiden mukaisesti täsmentää sanallisesti ilmaistuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita niin, että niitä voidaan pitää ohjeena kuntakaavoituksessa. Tämän ohella kaavassa huolehditaan maakunnallisten tavoitteiden välittämistä kuntakaavoitukseen sekä kuntien maankäytön yhteensovittamisesta.⁵¹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nähtäneen usein kaavan laatijan harkintavaltaa rajoittavana tekijänä kaavan sisältövaatimusten tapaan, mutta erityisesti maakuntakaavoituksessa kaavan tehtäväksi voitaisiin edellä sanotun perusteella nähdä pikemminkin näiden tavoitteiden nimenomainen täytäntöönpano, toisin sanoen niiden toteuttamisen aktiivinen edistäminen, mihin myös MRL 24.2 § sanamuoto näyttäisi viittaavan.

Selvityksen aineiston perusteella näyttää siltä, että ympäristöministeriön rooli maakuntakaavat vahvistavana viranomaisena on hyvin keskeinen ja merkityksellinen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta. Ympäristöministeriön roolia vahvistusviranomaisena kuitenkin rajoittaa MRL:n lähtökohta, jonka mukaan maakuntakaavan vahvistaminen on lainmukaisuusharkintaa ja kaava tulee vahvistaa, ellei kaava ole lainvastainen. VATien luonne joustavana ja monisyisenä kokonaisuutena jättää lainmukaisuusharkinnalle kuitenkin huomattavan liikkumavaran ja vahvistusviranomaisen roolin ohella maakuntakaavoituksen ohjaajana ympäristöministeriöllä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa VATien huomioon ottamiseen halutessaan tehokkaastikin. Tarkasteltaessa aineistoa, joka käsittää kaikki korkeimman hallinto-oikeuden maakuntakaavaratkaisut, voidaan maakuntakaavojen vahvistamisen menettelyä pitää hyvin keskeisenä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen varmistusmekanismina. Maakuntakaavojen laillisuusarvioinnin yhdenmukaisuuden näkökulmasta on myös tärkeää, että kaavojen lainmukaisuutta arvioidaan ja niiden vahvistamisen menettely tapahtuu kaikkien maakuntakaavojen osalta samassa viranomaisessa. Maakuntakaavoitus liittyy keskeisesti myös alueiden kehittämiseen ja niiden väliseen kilpailuun.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on myös merkityksensä kaavaa varten laadittavien selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyden arvioinnin suhteen. Selvitysten ja vaikutusarviointien tulee olla riittävät, jotta kaavan sisältöä voidaan arvioida sisältövaatimusten ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen ja edistämisen näkökulmasta, mutta VAT asettavat toisaalta myös rajoja tarpeellisille selvityksille. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys korostuu silloin, kun tavoitteissa on erityisesti korostettu jotakin tiettyä kysymystä koskevia selvityksiä ja vaikutusarviointeja kuten esimerkiksi vähittäiskauppaa ja turvetuotantoa koskevissa tavoitteissa. Näin ollen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voidaan katsoa täsmentävän tietyllä tavalla osin myös maankäyttö- ja

⁴⁹ Esim. ratkaisussa KHO 15.8.2007/1995 (Uudenmaan maakuntakaava) korkein hallinto-oikeus esimerkiksi totesi, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden luonnonsuojelualueita ja virkistyskäyttöä koskevat kohdat ovat suppeita.

⁵⁰ KHO 21.9.2011/2677 (Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaava).

⁵¹ KHO 15.8.2007/1995 (Uudenmaan maakuntakaava), KHO 28.12.2007/3417 (Kanta-Hämeen maakuntakaava).

rakennuslain sekä -asetuksen kaavan vaikutusten selvittämistä koskevia säännöksiä ja sitä, minkälaisia selvityksiä kaavojen sisältövaatimusten täyttymisen arvioimiseksi konkreettisesti tarvitaan.

Yleiskaavoitukseen liittyvissä ratkaisuihin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat esillä varsin harvoin.⁵² Voidaan toisaalta ajatella, että alemmanasteisessa kaavoituksessa VATit toteutuvat paljolti ylemmänasteisen kaavoituksen huomioonottamisvelvollisuuden kautta, ja tätä voitaisiin pitää tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisenakin. Joissakin aineiston ratkaisuihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset kietoutuivat yhteen yleiskaavan maakuntakaavan mukaisuutta koskevan kysymyksen kautta. Voidaan kuitenkin esittää kysymys, välittyvätkö valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaikilta osin riittävästi alemmanasteiseen kaavoitukseen maakuntakaavoituksen kautta?⁵³

Tämän selvityksen aineiston perusteella näyttää siis siltä, että VATien merkitys maakuntakaavoitusta yksityiskohtaisempaa kaavoitusta koskevassa oikeuskäytännössä on varsin vähäinen. Esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioissa VATien rooli kuntakaavoituksessa on huomattavasti merkittävämpi.⁵⁴ Onkin syytä muistaa muun ohella edellä esiintunut valituslajiin liittyvä seikka eli ettei tuomioistuin voi tutkia kaavapäätöstä esitettyjä valitusperusteita laajemmin ja että VATien käyttäminen valitusperusteina kuntakaavoissa edellyttää laaja-alaista maankäytön suunnittelujärjestelmän tuntemusta. Valituksen sisältöön vaikuttaa siis olennaisesti valittajan asiantuntemus. Kun otetaan huomioon, että muutoksenhaunkohteena olevista kuntakaavoista yli 80 %:ssa valittajana on yksityishenkilö, on varsin selvää, että kuntakaavojen kohdalla ei VAT korostu valitusperusteina – koska niitä ei ole kirjoitettu lakiin suoraan kaavan sisältövaatimuksiksi. Lieneekin syytä kiinnittää jatkossa huomiota siihen kysymykseen, tulisiko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä yleis- ja asemakaavoituksessa pyrkiä lisäämään, vai arvioidaanko tavoitteiden konkretisoituvan riittävästi ylemmänasteisen kaavoituksen huomioonottamisvelvollisuuden kautta. Yleiskaavoituksessa kuitenkin ratkaistaan kysymyksiä, jotka ovat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta hyvin merkityksellisiä.

3.3

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöllinen merkitys ratkaisukäytännössä

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on sekä MRL 22 §:ssä säädetyn normiperustansa että sisältönsä suhteen erityisen keskeinen pyrkimys ohjata yhdyskuntarakennetta aiempaa lainsäädäntöä vaikuttavammin suunnitelmallisempaan ja taloudellisempaan suuntaan. Tältä osin voidaan todeta, että erityisesti maakuntakaavoituksessa ja kaupan sijainninohjausta koskevissa ratkaisuihin tavoitteilla on ollut merkittävä vaikutus. Tavoitteiden voitaneen arvioida tältä osin toimineen lakia säädettäessä tarkoitetulla tavalla alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvien MRL:n tavoitteiden näkökulmasta. Toisaalta voitaisiin ehkä myös kysyä, ovatko alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevat kysymykset keskittyneet liikaakin kaupallisten palvelujen sijaintiin. Yhdyskuntarakenteeseen liittyvät tavoitteet koskevat kuitenkin *kaikkeaa alueidenkäyttöä*. Tältä osin kuitenkin lienee kysymys yhtäältä siitä, että vähittäis-

⁵² Aineisto sisälsi siis kaiken kaikkiaan 160 KHO:n yleiskaavaratkaisua.

⁵³ Maakuntakaavoituskäytäntöjen on muun ohella tietyiltä osin arvioitu vaikuttaneen myös yhdyskuntarakennetta hajauttavaan suuntaan, ks. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Suomen Ympäristö 2/2011. s. 7, 17–18, 22.

⁵⁴ Ks. SY 13/2012, s. 28 ss.

kaupan suuryksikköjä koskevat ratkaisut ovat oikeuskäytännössä korostuneet, kun niitä koskien on kaavaa laadittaessa jäänyt vastakkaisia näkemyksiä, joita ei kaavoitusprosessin kuluessa ole voitu yhteen sovittaa. Toisaalta voi olettaa, että kaavaohjaustoiminnan voimakkaampi reagointi kaupan ohella esim. uusien asunto- tai työpaikka-alueiden osoittamiseen todennäköisesti synnyttäisi oikeuskäytäntöä näistä teemoista. Yhtäältä voi asian myös nähdä niin, että nimenomaisesti kauppaa koskevat kirjaukset ovat selvästi konkreettisempia kuin esim. yhdyskuntarakenteeseen liittyvät tavoitteet, joihin puuttuminen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta on ongelmallisempaa.

Eräänä valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille asetettuna tavoitteena oli se, että ne välittäisivät lain tavoitteita kaavoitukseen sisältövaatimusten ohella ja konkretisoisivat toisaalta kaavojen sisältövaatimuksia. Tältä osin voitaneen edellä käsitellyn aineiston osalta todeta, että ainakin osittain VAT ovat täsmentäneet merkittävästikin lain tavoitteita ja kaavan sisältövaatimuksia. Kaavojen sisältövaatimukset yleisemminkin (lain tavoitteista puhumattakaan) on ilmaistu hyvin joustavasti, yleispiirteisesti ja verraten suppeasti, jolloin VATeilla voi olla huomattava merkitys niiden konkretisoimisessa. Tämä käy ilmi esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevista ratkaisuksista.

Vähittäiskaupan suuryksikköjä ja turvetuotantoa koskevia tavoitteita käsittelevistä maakuntakaavaratkaisuista voidaan myös tehdä sen tyyppinen johtopäätös, että mitä yksityiskohtaisemmin ja velvoittavammin jotakin tiettyä alueidenkäyttömuotoa koskevat tavoitteet on ilmaistu, sitä suurempi on niiden painoarvo, kun tavoitteita punnitaan keskenään, taikka arvioidaan niiden valossa sitä, täyttääkö kaava sille asetetut sisältövaatimukset. *Tavoitteiden muotoilulla voidaan siten mitä ilmeisimmin vaikuttaa niiden merkitykseen oikeudellisessa harkinnassa.* Tavoitteiden selvästi muotoiltuja sanamuotoja ei voitane niin helposti sivuuttaa kuin niukasti ja yleispiirteisesti ilmaistuja tavoitteita. Tavoitteiden velvoittavuuden lisäämiseen on pyritty osaltaan jo niiden tarkistamisessakin. Eri alueidenkäyttötavoitteille lieneekin annettavissa tällä tavoin aiempaa suurempi ja täsmällisempi painoarvo.

Seuraavaan on koottu selvityksen perusteella tehdyt keskeisimmät johtopäätökset.

- Erityisesti maakuntakaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet tarkoitetulla tavalla.
- Oikeuskäytännön perusteella tavoitteiden merkitys yleiskaavoituksessa on huomattavasti vähäisempi.
- Maakuntakaavojen vahvistamismenettely on tärkeä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen varmistusmekanismi.
- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden täsmällinen ja konkreettisesti muotoiltu sisältö on omiaan vaikuttamaan tavoitteiden tehokkaampaan toteutumiseen kaavoituksessa ja kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa.
- Yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimusten suhde valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöön voisi olla selkeämpi, jos tavoitteet halutaan otettavan paremmin huomioon myös yksityiskohtaisemmassa maankäytön suunnittelussa.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika	Syyskuu 2013	
Tekijä(t)	Aleksi Heinilä ja Susanna Wähä			
Julkaisun nimi	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 27/2013			
Tiivistelmä	<p>Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ylin, valtakunnallinen taso. Ne ovat sanallisia ja niiden on tarkoitettu konkretisoituvat eri maankäyttömuotoja koskeviksi varauksiksi maakunta- ja kuntatason kaavoissa. Tavoitteiden tarkoituksena on maankäyttö- ja rakennuslain yleisen tavoitteen mukaisesti edistää kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukainen ohjausväline, jota ei aiempaan kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön kuulunut. Valtioneuvosto hyväksyi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 30.11.2000. Tavoitteita on tarkistettu kerran ja tarkistetut tavoitteet tulivat voimaan 1.3.2009.</p> <p>Selvityksessä on tarkasteltu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöissä. Aineistona on käytetty korkeimman hallinto-oikeuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia maakuntakaavoja koskevia ratkaisuja sekä otosta vuosien 2005-2011 aikana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemista yleiskaavavalituksista. Maakuntakaavoja koskevia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajalta (1.1.2000 alkaen) 20 kappaletta. Kyseisissä tapauksissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet esiintyvät valitusperusteina varsin säännönmukaisesti. Vuosien 2005-2011 aikana korkein hallinto-oikeus on tehnyt 160 yleiskaavoja koskevaa ratkaisua, joista 18 tapauksessa asiaa on käsitelty myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta.</p> <p>Maakuntakaavoilla on keskeinen rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja huomattava osa tavoitteista onkin kohdennettu koskemaan maakunnan suunnittelua. Kuntatasolla yleiskaava on tärkein väline tavoitteiden toteuttamisessa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet kohdistuvat yleispiirteiseen kaavoitukseen (maakunta- ja yleiskaavat) ja erityistavoitteet kaikkiin kaavatasoihin, siis myös asemakaavaan.</p> <p>Selvityksen perusteella on todettavissa, että erityisesti maakuntakaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet siten, kuten niitä laadittaessa on tarkoitettu. Maakuntakaavojen vahvistamisenettely on tärkeä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen varmistusmekanismi. Toisaalta selvitys osoitti, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys yleiskaavoituksen lainmukaisuuden arvioinnissa on huomattavaasti vähäisempi.</p> <p>Selvitystulosten mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden täsmällinen ja konkreettisesti muotoiltu sisältö on omiaan vaikuttamaan tavoitteiden tehokkaampaan toteutumiseen kaavoituksessa ja kaavojen lainmukaisuuden arvioinnissa. Jos tavoitteet halutaan otettavan paremmin huomioon myös yksityiskohtaisemmassa maankäytön suunnittelussa, yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimusten suhde valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöön tulisi olla selkeämpi.</p>			
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maankäytön suunnittelu, maakuntakaava, yleiskaava, valitus, muutoksenhaku, korkein hallinto-oikeus			
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4222-2 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokoj.)	
	Sivuja 55	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum September 2013
Författare	Aleksi Heinilä och Susanna Wähä	
Publikationens titel	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa (De riksomfattande målen för områdesanvändningen i högsta förvaltningsdomstolens avgöranden om planer)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 27/2013	
Sammandrag	<p>De riksomfattande målen för områdesanvändningen utgör den högsta, nationella nivån i systemet för planering av områdesanvändningen. Målen är utformade i ord, och avsikten är att de ska konkretiseras i form av reserveringar av markanvändningsformer i landskapsplaner och i planer på kommunnivå. Målet är att i enlighet med det allmänna målet i markanvändnings- och bygglagen främja principen om hållbar utveckling i beslut som gäller region- och samhällsstrukturen och annan områdesanvändning. De riksomfattande målen för områdesanvändningen är ett styrmedel som fastställs i markanvändnings- och bygglagen, det har inte ingått i tidigare lagstiftning om planläggning och byggande. Statsrådet godkände de riksomfattande målen för områdesanvändningen den 30 november 2000. Målen har reviderats en gång, och de reviderade målen trädde i kraft den 1 mars 2009.</p> <p>I utredningen granskas vilken betydelse de riksomfattande målen för områdesanvändningen har för högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis. Som material användes högsta förvaltningsdomstolens avgöranden gällande de landskapsplaner som utarbetats enligt markanvändnings- och bygglagen, samt ett urval av de besvär över generalplaner som högsta förvaltningsdomstolen avgjort under åren 2005–2011. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden om landskapsplaner är 20 till antalet, om man ser till den period markanvändnings- och bygglagen varit i kraft (från 1.1.2000). I dessa fall har de riksomfattande målen för områdesanvändningen i hög utsträckning använts som besvärgrund. Under åren 2005–2011 har högsta förvaltningsdomstolen träffat 160 avgöranden om generalplaner, och i 18 av dessa har ärendet också behandlats med hänsyn till de riksomfattande målen för områdesanvändningen.</p> <p>Landskapsplanerna har en central roll i förverkligandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen, och en betydande del av målen är också inriktade på landskapsplanering. På kommunnivå är generalplanen det viktigaste redskapet för att förverkliga målen. De riksomfattande målen för områdesanvändningen är indelade i allmänna mål och särskilda mål. De allmänna målen är inriktade på översiktlig planläggning (landskapsplaner och generalplaner) medan de särskilda målen gäller alla plannivåer, alltså även detaljplaner.</p> <p>På basis av utredningen kan det konstateras att de riksomfattande målen för områdesanvändningen särskilt i fråga om bedömningen av landskapsplanernas lagenlighet har fungerat på det sätt de var avsedda att fungera när de utformades. Förfarandet med fastställande av landskapsplanerna är en viktig mekanism som säkerställer att de riksomfattande målen för områdesanvändningen uppnås. Utredningen visade dock också att de riksomfattande målen för områdesanvändningen har en betydligt mindre roll i bedömningen av generalplanernas lagenlighet.</p> <p>Enligt resultatet av utredningen är det precisa och konkret utformade innehållet i de riksomfattande målen för områdesanvändningen ägnat att säkra att målen fullföljs effektivt i planläggningen och i bedömningen av planernas lagenlighet. Om man i högre grad vill beakta målen också i den detaljerade planeringen av markanvändningen, bör förhållandet mellan å ena sidan kraven på general- och detaljplanernas innehåll, å andra sidan innehållet i de riksomfattande målen för områdesanvändningen vara tydligare.</p>	
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, de riksomfattande målen för områdesanvändningen, planering av markanvändningen, landskapsplan, generalplan, besvär, överklagande, högsta förvaltningsdomstolen	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4222-2 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 55	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013	

Selvityksessä on tarkasteltu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käyttöä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Valtioneuvoston päätöksellä annetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista maankäytön suunnittelujärjestelmää. Maakuntakaavoissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoidaan maakunnallisiksi ja seudullisiksi alueidenkäyttöä koskeviksi ratkaisuiksi, joiden puolestaan tulee toteutua kuntien tekemissä yleis- ja asemakaavaratkaisussa.

Selvityksessä tarkastellaan ensi kertaa laajemmin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden käyttöä valitusperusteena sekä analysoidaan tavoitteiden käyttöä tuomioistuimen päätösargumentoinnissa.

Selvityksen aineistona on käytetty korkeimman hallinto-oikeuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia maakuntakaavoja koskevia ratkaisuja sekä otosta vuosien 2005–2011 aikana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemista yleiskaavakaavavalituksista. Selvitystyö on VATien jatkuvan toimivuusarvioinnin ohella myös osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointia.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment